

University of Groningen

Ontgronden in de toekomst: planning en beleid in het licht van een nieuwe Ontgrondingenwet

Ike, Paul; van der Moolen, Bert

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1988

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Ike, P., & van der Moolen, B. (1988). *Ontgronden in de toekomst: planning en beleid in het licht van een nieuwe Ontgrondingenwet*. Geo Pers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

ONTGRONDEN IN DE TOEKOMST

planning en beleid in het licht van een
nieuwe ontgrondingenwet

**P. Ike
B. van der Moolen
(red.)**

GEO PERS/1988

Uitgegeven door:

Geo Pers
Postbus 2230
9704 CG Groningen

CIP-data Koninklijke Bibliotheek, Den Haag:

Ontgronden

Ontgronden in de toekomst : planning en beleid in het licht van een
nieuwe Ontgrondingenwet / P. Ike, B. van der Moolen (red.). -

- Groningen : Geo Pers. -

Met lit. opg.

ISBN 90-71971-15-5 geb.

SISO 631.2 UDC 351:622.36 (492) NUGI 655

Trefw.: ontgrondingen ; Nederland ; overheidsbeleid.

Copyright (c) by the authors

No part of this book may be reproduced in any form by print,
photoprint, microfilm or any other means without written permission
from the publisher; Geo Pers, The Netherlands.

VOORWOORD

Op basis van de bevindingen opgedaan tijdens het drukbezochte symposium 'Ontgrondingen, planvorming en beleid in het licht van een Ontgrondingenwet', dat op 21 september 1988 in Utrecht werd gehouden, werd onze indruk bevestigd dat er behoefte bestond om over deze studiedag een verslag in boekvorm uit te brengen. In overleg met de inleiders is daartoe dan ook besloten. Dit besluit werd mede ingegeven door de vele verzoeken om toezending van de syllabus van deze studiedag door niet-deelnemers. In genoemde syllabus, die van te voren aan alle deelnemers was toegezonden, hadden de inleiders in de vorm van stellingen hun visie weergegeven op het eerder dat jaar 'passief openbaar' geworden concept voorontwerp van de nieuwe Ontgrondingenwet. De organisatie van het symposium berustte - in de persoon van ondergetekenden - bij de Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning van de Fakulteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

De publikatie van onderhavig boek was verder onvermijdelijk geworden omdat op de dag zelf - op basis van eerdergenoemde ervaringen - aan de deelnemers reeds was toegezegd dat de toespraken naderhand in boekvorm zouden worden gepubliceerd. Om deze belofte gestand te doen hebben de inleiders hun stellingen omgewerkt tot artikelen. Deze artikelen zijn als afzonderlijke bijdragen in verschillende hoofdstukken van deze publikatie ondergebracht.

De opbouw van dit boek komt overeen met de opzet van het symposium. Deze was als volgt. Na een inleiding op de problematiek door de dagvoorzitter (ir. P. Ike), werden de achtergronden van het wetsvoorstel allereerst toegelicht door mr. M.V. van Ginkel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Vervolgens is hier op gereageerd door vier sprekers die het wetsvoorstel kritisch beschouwden vanuit verschillende standpunten, namelijk vanuit een provinciale visie (Gedeputeerde J. van Dijkhuizen, provincie Gelderland), vanuit een gemeentelijke optiek (burgemeester drs. M.A.J. Knip), vanuit het standpunt van de Stichting Natuur en Milieu (ir. W.J. Van Grondelle) en vanuit de visie van het ontgrondend bedrijfsleven i.c. de FODI (mr. G.J.A. Sigmond).

Tijdens het symposium werden de deelnemers in de gelegenheid gesteld in discussie te gaan met een forum, waarin behalve de inleiders ook nog ir. B. de Jong van de Onderafdeling Ontgrondingen en Alternatieve Materialen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had plaatsgenomen. De grote lijnen van deze forumdiskussie zijn aan de hand van een aantal thema's eveneens nader in deze publikatie uitgewerkt. Het symposium werd afgesloten met een evaluatie van de resultaten van de studiedag door prof. dr. H. Voogd. Wij

hebben hem ook bereid gevonden om zijn evaluatie van de studiedag op papier te zetten. Zijn bijdrage is eveneens in een afzonderlijk hoofdstuk in deze publikatie opgenomen.

Het boek geeft derhalve een goed beeld van hoe er binnen eerdergenoemde organisaties wordt gedacht over de wijze waarop de planning en het beleid van ontgrondingen in een nieuwe wet geregeld zou moeten of kunnen worden.

Wij hopen met dit boek een bijdrage te leveren aan de discussie over het nieuwe planningstelsel en de beleidsinstrumenten die in het nieuwe - concept - voorontwerp van de wet worden aangereikt. Een tweede doelstelling is om de dialoog tussen de verschillende overheden, het ontgrondend bedrijfsleven en de milieuorganisaties verder te ontwikkelen. Deze publikatie richt zich derhalve tot de ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de betrokken departementen, provincies en gemeenten, de medewerkers en adviseurs van het ontgrondend bedrijfsleven, en de medewerkers van adviesburo's, milieuorganisaties en onderzoekinstellingen en - uiteraard - studenten van universitair en hoger beroepsnivo.

Tot slot willen wij nog een woord van dank uitspreken aan alle auteurs en andere betrokken medewerkers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Stichting Natuur en Milieu, de provincie Gelderland, de FODI, de gemeente Hasselt, de VNG en de Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning voor hun bereidwilligheid en hun inzet.

Groningen, december 1988

Ir. P. Ike
Drs. B. van der Moolen

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

1.	GRONDEN VOOR EEN NIEUWE WET: EEN INTRODUKTIE	1
	Ir. P. Ike en drs. B. van der Moolen	
1.1	Inleiding	3
1.2	Knelpunten en problemen	5
1.3	Opbouw van het boek	6
	Literatuur	8
2.	NAAR EEN NIEUWE ONTGRONDINGENWET	9
	Mr. M.V. van Ginkel	
2.1	Inleiding	11
2.2	Sektor- of facetwet	11
2.3	Bevoegd gezag in historisch perspectief	13
2.4	De roep om herziening	15
2.5	Planstelsel in ontwikkeling	16
2.6	Planstelsel van het voorontwerp	17
2.7	Taakstelling	19
2.8	Herinrichting	19
2.9	Slot	20
	Literatuur	21
3.	DE NIEUWE WET: EEN TE GROOTSCHALIGE INGREEP ?	23
	J. van Dijkhuizen en ir. J.A.M. 't Hoen	
3.1	Inleiding	25
3.2	Het wetsvoorstel nader beschouwd	25
3.3	De taakstelling	26
3.4	Het provinciaal ontgrondingenplan	27
3.5	De afstemming met de Wet op de Ruimtelijke Ordening	28
3.6	De ontgrondingsvergunning	29
3.7	De winrechtenproblematiek	30
3.8	Slot	31

4.	GEGRONDE BEZWAREN	33
	Drs. M.A.J. Knip	
4.1	Inleiding	35
4.2	Behoeftte aan een nieuwe wet?	35
4.3	Zeventiger-jaren-planning	36
4.4	Veranderende inzichten	36
4.5	Sektor- en facetbeleid	37
4.6	Centralistische sfeer	37
4.7	Overige punten van kritiek	38
4.8	Konklusie	39
5.	VAN ONTGRONDINGENWET NAAR GRONDSTOFFENWET	41
	Ir. W.J. Van Grondelle	
5.1	Een ernstig maatschappelijk probleem	43
5.2	Van ontgrondingen- naar grondstoffenbeleid	44
5.3	Op weg naar grondstoffenwetgeving	46
5.4	Zorgvuldig beleid	48
	Noten	48
6.	ONZEKERHEID TROEF	49
	Mr. G.J.A. Sigmond	
6.1	Inleiding	51
6.2	Grondstoffenvoorziening	52
6.3	Waarom een nieuwe wet	53
6.4	Landelijke Beleidsnota	53
6.5	Provinciaal Ontgrondingenplan	54
6.6	Vergunningverlening	56
6.7	Onteigening	57
6.8	Tot slot	57

7.	DISKUSSIE ROND HET KONCEPT VOORONTWERP	59
	Ir. P. Ike en Drs. B. van der Moolen	
7.1	Inleiding	61
7.2	Overwegingen / uitgangspunten wetsontwerp	63
7.3	Ontgrondingenwet / Wet op de Ruimtelijke Ordening	65
7.4	Landelijke Beleidsnota / taakstellingen	68
7.5	Mate van detaillering / planningstermijn	73
7.6	Ontgrondingenplan / rechtsbeschermingsselement	78
7.7	Financiering van plantaken	81
7.8	Aanvraag ontgrondingsvergunning	82
7.9	Winrechtenverdelings-problematiek	83
8.	PLANNING VAN ONTGRONDINGEN: EEN TUSSENBALANS	85
	Prof. dr. H. Voogd	
8.1	Inleiding	87
8.2	Rechtsbescherming en planning	88
8.3	Ruimtelijke ordening en ontgrondingen	91
8.4	Aanpassingen en aandachtspunten	93
	Referenties	95
B.	KONCEPT VOORONTWERP ONTGRONDINGENWET	97
	Artikelen - concept d.d. januari 1988	
B.1	Algemene bepalingen	99
B.2	Landelijke Beleidsnota en Ontgrondingenplan	101
B.3	Ontgrondingsvergunning	106
B.4	Dwang- en strafbepalingen	113
B.5	Overgangs- en slotbepalingen	115
	DE AUTEURS	119

HOOFDSTUK 1

GRONDEN VOOR EEN NIEUWE WET: EEN INTRODUKTIE

Ir. P. Ike
Drs. B. van der Moolen

Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning
Fakulteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

INHOUDSOPGAVE:

1. GRONDEN VOOR EEN NIEUWE WET: EEN INTRODUKTIE

1.1 Inleiding	3
1.2 Knelpunten en problemen	5
1.3 Opbouw van het boek	6
Literatuur	8

1. GRONDEN VOOR EEN NIEUWE WET: EEN INTRODUKTIE

1.1 INLEIDING

Slechts tien jaar na de inwerkingtreding van de huidige Ontgrondingenwet kondigde de Minister van Verkeer en Waterstaat aan dat er een nieuwe, op planning en coördinatie gerichte, Ontgrondingenwet bij de Staten-Generaal zou worden ingediend. Met name de behoefte aan een betere coördinatie tussen de sektor ontgrondingen en het facet ruimtelijke ordening, zowel ten aanzien van het plannings-systeem als bij het vergunningstelsel is aanleiding geweest om de huidige wet uit 1965 - welke in 1971 in werking is getreden - te gaan vervangen door een nieuwe (1). Ook andere knelpunten zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van ontgrondingen vormen een directe aanleiding om de huidige wet te herzien (2).

In de in 1983 verschenen nota 'Uitgangspunten, Probleemstelling en Doelstellingen' (UPD-nota) is een eerste schets gegeven van de planningstructuur zoals die mogelijk in de in voorbereiding zijnde Ontgrondingenwet zou kunnen worden opgenomen (2). In de ontwerp Landelijke Beleidsnota 'Gegronde Ontgronden' van april 1987 werd aangekondigd dat zou worden nagegaan of de in de UPD-nota beschreven planningstructuur mogelijk kon worden vereenvoudigd (3). Dit is voor een deel gebeurd. In het voorontwerp van de wet van januari 1988 is bijvoorbeeld op provinciaal nivo het ontgrondingenplan de centrale planfiguur, terwijl voorheen de gedachten uitgingen naar zowel provinciale ontgrondingenplannen als projectplannen.

Aan het voorontwerp is uitgebreid ambtelijk overleg vooraf gegaan in het kader van de Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid (LCCO) en in interdepartementaal verband. In het voorjaar van 1988 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat het voorontwerp van de nieuwe Ontgrondingenwet toegezonden aan de Colleges van Gedeputeerde Staten van de twaalf provincies. De minister wilde namelijk eerst een reactie van de provincies, omdat de provincies - met name in de toekomst - een nog belangrijker taak, dan ze nu reeds hebben, zullen gaan vervullen op het gebied van ontgrondingen, indien het voorontwerp tot wet wordt verheven. Door de toezending aan de provincies is het voorontwerp 'passief openbaar' geworden, dat wil zeggen dat eenieder die daartoe een verzoek indient, het voorontwerp ter inzage kan krijgen.

Na verwerking van de reacties wordt het voorontwerp naar de Raad van de Waterstaat, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening

en eventueel andere adviesraden toegezonden. Op dat moment wordt het voorontwerp 'actief openbaar'. Vervolgens moet het voorontwerp nog - via het Kabinet - aan de Raad van State worden voorgelegd. Pas daarna gaat het wetsontwerp naar de Tweede Kamer. Er is derhalve nog een lange weg te gaan naar een nieuwe Ontgrondingenwet.

Uit de reacties op het 'passief openbaar' worden van het concept voorontwerp bleek dat er binnen de departementen, de gemeenten, de provincies, het ontgrondend bedrijfsleven en de milieugroeperingen grote belangstelling bestaat voor de ontgrondingenproblematiek in het licht van de nieuwe ontwikkelingen. Dit is dan ook de reden geweest waarom de Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning van de Rijksuniversiteit Groningen, in overleg met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, op 21 september 1988 in Utrecht een symposium over dit onderwerp heeft georganiseerd.

Onderhavige publikatie vindt zijn oorsprong in bovengenoemd symposium. Het is een weergave van hetgeen er op die dag door de verschillende inleiders en deelnemers over de nieuwe wet is gezegd. Het doel van de studiedag was om een bijdrage te leveren aan de discussie over het nieuwe planningstelsel en de beleidsinstrumenten die in de nieuwe wet worden aangereikt. Het ging daarbij primair om een meningspeiling. Gezien de veelheid aan vragen, opmerkingen en visies die op het symposium naar voren zijn gebracht kan gesteld worden dat genoemde doelstelling ruimschoots is gehaald. In dit boek staan de verschillende visies en meningen over het concept van de nieuw Ontgrondingenwet dan ook centraal.

Het symposium beoogde voorts de dialoog tussen de verschillende overheden i.c. het Rijk, de provincies, de gemeenten en de verschillende belanghebbende partijen verder te ontwikkelen. Ook in deze opzet kon de studiedag geslaagd worden genoemd. Ongeveer 40% van de deelnemers was afkomstig uit de ambtelijke sfeer en circa 60% van de deelnemers kwam uit de sfeer van het bedrijfsleven.

In de volgende paragraaf wordt ter introductie op de problematiek eerst nog eens in grote lijnen aangegeven welke knelpunten c.q. problemen er bestaan met de toepassing van de huidige Ontgrondingenwet en ten aanzien van de ontwikkeling van het ontgrondingenbeleid in ons land. Vervolgens wordt de opbouw van onderhavige publikatie nader toegelicht.

1.2 KNELPUNTEN EN PROBLEMEN

In de afgelopen jaren zijn de problemen rond het functioneren van de huidige Ontgrondingenwet reeds in tal van artikelen en publicaties vanuit verschillende standpunten belicht (4 t/m 8). Belangrijke thema's zijn ondermeer:

- dat de huidige wet geen instrumenten biedt voor de ontwikkeling van een sturend en op planning gebaseerd overheidsbeleid ten aanzien van de voorziening in de behoefte aan oppervlakedelfstoffen.
- de reeds eerder genoemde grote behoefte aan een betere coördinatie tussen de sektor ontgrondingen en het facet ruimtelijke ordening zowel binnen het planningsstelsel als bij de vergunningverlening. Voor het ontgrondend bedrijfsleven is met name het laatste punt van groot belang. Nadat Gedeputeerde Staten de noodzakelijke ontgrondingsvergunning hebben afgegeven, heeft het bedrijf vaak nog geen zekerheid, omdat in veel gevallen eerst nog een bestemmingsplanprocedure moet worden doorlopen.
- het ontbreken van coördinatie in het ontgrondingenbeleid van de verschillende provincies onderling en het ontbreken van afstemming tussen Rijk en provincies. Dit geldt met name voor die oppervlakedelfstoffen die geografisch gezien beperkt voorkomen. Hierbij staat de vraag centraal of het mogelijk is om een provinciaal bestuur bij de behandeling van een vergunningsaanvraag de behoefte in een andere provincie aan een bepaalde oppervlakedelfstof te laten afwegen tegen de gevolgen van de ontgraving in de eigen provincie.
- de toenemende bezwaren tegen aanvragen voor ontgrondingsvergunningen waardoor de belangenafweging steeds moeilijker is geworden, met als gevolg dat de besluitvorming daardoor erg veel tijd vraagt. Voor het ontgrondend bedrijfsleven betekent dit dat men 10 tot 15 jaar bezig kan zijn om in het kader van de Ontgrondingenwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en diverse milieuwetten een vergunning 'rond' te krijgen. Ook de andere belanghebbenden in de betreffende regio worden gekonfronteerd met een zeer lange periode van planologische onzekerheid.
- de onzekerheid over de vraag welke voorwaarden aan een ontgrondingsvergunning kunnen worden verbonden. Het betreft hier met name de vraag welke voorschriften er ten aanzien van de herinrichting aan een vergunning kunnen worden verbonden (9).

- tenslotte zijn thema's als het leggen van een heffing op het winnen van oppervlaktedelfstoffen, de problemen rond de behandeling van meerdere aanvragen voor een ontgrondingsvergunning voor hetzelfde perceel, enzovoorts stuk voor stuk problemen waarmee bij het ontwerpen van een nieuwe Ontgrondingenwet rekening moet worden gehouden.

Bovenstaande opsomming geeft slechts in zeer grote lijnen de belangrijkste problemen weer. Voor een uitgebreidere behandeling wordt verder verwezen naar de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp, zoals die in de syllabus van het symposium was opgenomen (11).

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het voorliggende ontwerp voor een nieuwe Ontgrondingenwet de pretentie heeft een oplossing voor de hierboven beschreven problemen aan te dragen, ten einde te komen tot "een deugdelijke wettelijke basis voor een samenhangend, evenwichtig en deels sturend en op planning gebaseerd ontgrondingenbeleid". Daarbij heeft men niet gekozen voor het aanpassen van de geldende wet maar voor vervanging door een geheel nieuwe wet.

1.3 OPBOUW VAN HET BOEK

Het thema 'planvorming en beleid in het licht van een nieuwe Ontgrondingenwet' wordt in de volgende hoofdstukken steeds vanuit een andere visie behandeld. De auteurs treden hierbij op in een volgorde zoals die ook op het symposium is aangehouden. Het feit dat de verschillende hoofdstukken door meerdere auteurs - die bovendien werkzaam zijn bij verschillende instanties - zijn geschreven, heeft konsekwenties gehad voor de vorm en inhoud van het boek. Verschil in stijl en in benadering van het onderwerp moet derhalve worden geaccepteerd.

In het **hoofdstuk 2** is allereerst de bijdrage opgenomen van een van de opstellers van het wetsontwerp, namelijk mr. M.V. van Ginkel, werkzaam bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Hoofddirectie van de Waterstaat, Afdeling Wetgeving. Hij gaat in op de achtergronden van de nieuwe wet en geeft tevens een toelichting op het planstelsel zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen. De Ontgrondingenwet wordt meestal bestempeld als een zogenaamde 'sektorwet'. Volgens van Ginkel is dit niet juist. In dit hoofdstuk zet hij uiteen dat de Ontgrondingenwet meer de kenmerken van een 'facetwet' in zich bergt. In de volgende hoofdstukken van onderhavig boek wordt dit probleem overigens niet verder uitgewerkt en wordt de Ontgrondingenwet verder als 'sektorwet' aangeduid.

In aansluiting op deze 'rijksbijdrage' wordt het concept van de wet in de vier hierop volgende hoofdstukken aan een kritische beschouwing onderworpen door meerdere auteurs die het wetsvoorstel bespreken vanuit respectievelijk een provinciale visie, een gemeentelijke visie, de visie van de natuur- en landschapsbescherming en vanuit de visie van het ontgrondend bedrijfsleven.

In **hoofdstuk 3** geven de Gedeputeerde voor waterstaatszaken, agrarische zaken, ontgrondingen en interne dienst van de provincie Gelderland, de heer J. van Dijkhuizen en ir. J.A.M. 't Hoen, werkzaam bij het Bureau Ontgrondingen in Gelderland, een reactie op het wetsontwerp. Hierin baseren zij zich op het Gelderse commentaar, zoals dat in september 1988* door Gedeputeerde Staten is vastgesteld en zoals dat ook naar de Minister is gestuurd.

De gemeentelijke reactie wordt weergegeven in **hoofdstuk 4** door burgemeester drs. M.A.J. Knip van Hasselt (VNG). Hierin stelt hij dat de rol van de gemeenten in het verleden met betrekking tot de ontgrondingen weinig geprononceerd was. Volgens de auteur lijkt de positie van de gemeenten in het ontwerp zelfs nog te verslechteren. Hij pleit ervoor om voor ontgrondingen geen aparte wetgeving te ontwikkelen en zelfs de vigerende Ontgrondingenwet in te trekken om vervolgens de ontgrondingenproblematiek te regelen via het streekplan en het bestemmingsplan.

Het standpunt van de Stichting Natuur en Milieu wordt in **hoofdstuk 5** verwoord door ir. W.J. Van Grondelle. Hij stemt in met de voorgestelde planstructuur en doet bovendien suggesties voor een verdere uitbouw van het ontwerp naar een grondstoffenwet en voor het opnemen van regulerende heffingen in de nieuwe wet.

In **hoofdstuk 6** dringt mr. G.J.A. Sigmond namens de Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) aan op het bieden van zekerheid op een continue voorziening van de benodigde delfstoffen voor de bouwnijverheid. Hij pleit onder andere voor het expliciet opnemen van afdwingbare provinciale taakstellingen voor alle oppervlaktedelfstoffen. Bovendien moet er volgens hem een verdere inperking komen van de 'open eind regeling' met betrekking tot de beheerskosten na ontgroning.

Vervolgens wordt in **hoofdstuk 7** verslag gedaan van de op de studiedag gehouden forum-diskussie gegeven door ir. P. Ike en drs. B. van der Moolen. Hierbij worden de grote lijnen van de discussie aan de hand van een aantal hoofdthema's zoals die tijdens de forumdiskussie naar voren zijn gekomen weergegeven.

In het afsluitende **hoofdstuk 8** evalueert prof. dr. H. Voogd de resultaten van de studiedag. Bovendien komen, mede op basis van de

gehouden inleidingen, een aantal mogelijke aanpassingen van het wetsvoorstel ter sprake.

In een afzonderlijke Bijlage zijn de artikelen van het concept voorontwerp van de Ontgrondingenwet opgenomen.

LITERATUUR

- (1) Ike P. (red.), **Ontgrondingen in beweging**, Geo Pers, Groningen, 1987.
- (2) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, **UPD-nota**, 's-Gravenhage, juni 1983.
- (3) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, **Geground Ontgronden**, Ontwerp Landelijke Beleidsnota, 's-Gravenhage, april 1983.
- (4) S.J. Bennema en P. Ike, De herziening van de Ontgrondingenwet en de planning van het ontgrondingenbeleid, **Planologische Diskussiebijdragen 1985**, deel I, p. 89-100, Delftsche Uitgeversmaatschappij.
- (5) Bennema, S.J., P. Ike en H. Voogd, Ontgrondingen: Planvorming en problemen, **Stedebouw en Volkshuisvesting**, 66e jaargang, nr. 11, 1985, p. 498-506.
- (6) Ike, P., **Grindmonitoring 1987**, Geo Pers, Groningen, 1987.
- (7) Voogd, H., Mineral Planning in The Netherlands, **Mineral Planning**, March 1988, nr. 34, p. 20-24.
- (8) Ike, P., Planning for gravel in The Netherlands, **Mineral Planning**, June 1988, nr. 35, p. 14-21.
- (9) Van der Moolen, B. en H. Voogd, **De ruimtelijk functionele inpassing van plassen en meren**, Geo Pers, Groningen, 1987.
- (10) Ike, P., B. van der Moolen en H. Voogd, **De ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsplassen**, Geo Pers, Groningen 1988.
- (11) Ike, P., B. van der Moolen, **Syllabus 'Ontgrondingen, planvorming en beleid in het licht van een nieuwe Ontgrondingenwet'**, Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning, Fakulteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Utrecht 21 september 1988.

HOOFDSTUK 2

NAAR EEN NIEUWE ONTGRONDINGENWET

Mr. M.V. van Ginkel

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Hoofddirectie van de Waterstaat
Afdeling Wetgeving

INHOUDSOPGAVE:

2. NAAR EEN NIEUWE ONTGRONDINGENWET

2.1	Inleiding	11
2.2	Sektor- of facetwet	11
2.3	Bevoegd gezag in historisch perspectief	13
2.4	De roep om herziening	15
2.5	Planstelsel in ontwikkeling	16
2.6	Planstelsel van het voorontwerp	17
2.7	Taakstelling	19
2.8	Herinrichting	19
2.9	Slot	20
	Literatuur	21

2. NAAR EEN NIEUWE ONTGRONDINGENWET

2.1 INLEIDING

Het symposium van 21 september 1988 is bedoeld als een eerste openbare gedachtenwisseling over de hoofdelementen van de nieuwe Ontgrondingenwet. De basis voor die gedachtenwisseling vormt het voorontwerp van januari 1988. Het leren kennen van het voorstel van het Rijk kan het beste geschieden door bestudering van het in de kongresmap (en in deze publikatie) opgenomen voorontwerp en aan de hand van de memorie van toelichting. Ter stimulering van de gedachtenwisseling zou ik, vanuit mijn ervaringen met het onderhavige wetgevingsproject, op persoonlijke titel enige discussiestof willen aandragen.

Allereerst zal ik (in paragraaf 2.2) betogen dat de geldende Ontgrondingenwet eigenlijk niet als sectorwet, maar als facetwet zou kunnen worden bestempeld, zoals ook de Wet op de Ruimtelijk Ordening (WRO) facetwet wordt genoemd. Vervolgens schets ik (in paragraaf 2.3) een historisch perspectief waar het de overheidsbemoeienis met ontgrondingen in de loop der eeuwen betreft. Dan spring ik over naar de problemen bij de uitvoering van de geldende Ontgrondingenwet en naar het pleidooi om via een planstelsel die problemen op te lossen (paragraaf 2.4). Als tussenstation volgt een schets van het aanvankelijk ontwikkelde planmodel (paragraaf 2.5), waarna het planstelsel van het voorontwerp wordt belicht (paragraaf 2.6). Tenslotte worden in de paragrafen 2.7 en 2.8 de diskutabele onderwerpen taakstelling en herinrichting aangestipt, waarna ik in 2.9 tot de kern van mijn bijdrage aan de gedachtenwisseling kom.

2.2 SEKTOR- OF FACETWET

De considerans van de Ontgrondingenwet, waarvoor op 4 mei 1961 een wetsontwerp bij de Tweede Kamer werd ingediend, geeft als essentie: "teneinde een doelmatige afweging van de verschillende bij ontgrondingen betrokken belangen te verzekeren". De Ontgrondingenwet strekt derhalve niet tot een bepaald doel zoals bodembescherming of oppervlakedelfstoffenvoorziening. De Ontgrondingenwet staat slechts voor zorgvuldige besluitvorming, en wel besluitvorming over aanvragen tot verlening van een vergunning tot ontgronden. Bij die besluitvorming moeten **alle** bij de ontgroning betrokken belangen worden afgewogen. Weigering van de vergunning kan geschieden op grond van strijd met die belangen. Voorts kunnen aan een vergunning voorschriften worden verbonden ter bescherming van die belangen. Zo kan het opnemen van voorschriften er toe leiden dat een

vergunning wordt verleend welke zonder die voorschriften zou moeten worden geweigerd.

Ten behoeve van de plaatsbepaling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) heeft Brussaard, voortbordurend op de Commissie De Wolff (*), het beeld gekreëerd van een facetwet tegenover andere wetten, die dan sektorwet worden genoemd. Zo wordt de Ontgrondingenwet ook sektorwet genoemd. Naar mijn mening is dat echter niet juist. Brussaard geeft als kenmerk voor een beleidssector dat aan de sektor de behartiging van bepaalde belangen is opgedragen, terwijl in het facetbeleid niet het behartigen van een bepaald belang voorop staat, maar het zo goed mogelijk laten verlopen van de afweging tussen de verschillende beleidssectoren, gezien vanuit één gezichtspunt. De geldende Ontgrondingenwet heeft volgens mij veel meer het laatste dan het eerste kenmerk.

Het grote verschil tussen de beide facetwetten is dan gelegen in het feit dat in de WRO in theorie vooral de planning centraal staat, uitmondend in plannen, waarbij in het bijzonder het bestemmingsplan moet worden genoemd. In het bestemmingsplan wordt, na afweging van de alternatieve gebruiksmogelijkheden van de diverse terreinen binnen het plangebied, vastgesteld voor welk terrein welke bestemming met de tot het plan behorende voorschriften geldt. Ruimtelijk gebruik overeenkomstig die bestemming is toegestaan.

De figuur van de aanlegvergunning kent een relatief beperkte belangenafweging, namelijk de toetsing aan het bestemmingsplan, en beperkte mogelijkheden tot het aan de vergunning verbinden van voorschriften, te weten ter effectuering van bepalingen uit het bestemmingsplan. Met andere woorden: in de WRO gaat het om een planning die gericht is op sturing in de toelating van ruimtelijk gebruik, en niet om planning die gericht is op uitvoering. De Ontgrondingenwet regelt besluitvorming ten aanzien van een bepaald terrein waar een aanvrager een bepaalde (tijdelijke) ruimtelijke bestemming verlangt, en waar het bevoegde gezag alle betrokken belangen heeft af te wegen, zowel belangen inzake toelating als belangen die met de uitvoering van de ontgroning samenhangen.

Voor het oppervlakedelfstoffenwinnende bedrijfsleven zou het aantrekkelijk zijn, als in de ruimtelijke planning al ontgrondingen waren voorzien. De ontgrondingsvergunning zou dan ondermeer een op uitvoering gericht uitwerkingsbesluit kunnen zijn van hetgeen ruimtelijk al in globale zin was voorzien.

(*) Rapport van de Commissie onderzoek toekomstige maatschappijstructuur; Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10914, p. 4 en verder.

In de praktijk komt het denken over ontgrondingen echter vaak pas op gang naar aanleiding van een vergunningsaanvraag. Het doorlopen van de procedure inzake een herziening van het bestemmingsplan komt er op neer dat dan pas veel later zekerheid ontstaat over de vraag of een ontgroning waarvoor vergunning is verleend, ook wat de WRO betreft kan worden uitgevoerd. In de ogen van sommigen is bovendien het alsnog doorlopen van die besluitvorming in het kader van de WRO louter een formeel nummer. In de belangenafweging die ten grondslag ligt aan de vergunning, zijn immers alle bij de ontgroning betrokken belangen, dus ook alle concurrerende ruimtelijke bestemmingen voor de plaats waarop de aanvraag betrekking heeft, afgewogen, zo voeren zij aan. Tegen deze achtergrond kan duidelijk worden waarom nog al eens wordt bepleit in streekplannen meer aandacht te schenken aan ontgrondingen, die zijn gericht op de winning van oppervlaktedelstoffen. Voor ontgrondingen die niet zijn gericht op de winning van oppervlaktedelstoffen, hoort men dergelijke pleidooien niet, omdat 'sekundaire' ontgrondingen worden ondernomen voor een doel waarvoor het beleid in een ander kader tot ontwikkeling komt of kan komen.

2.3 BEVOEGD GEZAG IN HISTORISCH PERSPEKTIEF

Het provinciaal bestuur vervult bij de oordeelsvorming over ontgrondingen een essentiële rol. Een van de belangrijkste discussiepunten rond de voorstellen voor een nieuwe Ontgrondingenwet is gelegen in de vraag of, en in welke mate, de rijksbemoeyenis met ontgrondingen zou moeten toenemen. Ten behoeve van die discussie lijkt het mij aardig enkele onderdelen van de voorgeschiedenis van de geldende Ontgrondingenwet te belichten.

Bij een historische verkenning van de overheidsbemoeyenis met ontgrondingen treedt de turfwinning op de voorgrond. Niet alleen het feit dat van de 250.000 hektare veen die ons land in de Middeleeuwen bedekte, nu nog slechts 4.000 hektare over is, maar vooral ook de economische betekenis van turf brengen mij op een fascinerend zijpad in het kader van deze bijdrage. De journalist Sietse van der Hoek gaf zijn kroniek van de turfgravers in Nederland de naam 'Het bruine goud'. Deze naam koos hij naar aanleiding van het artikel van J.W. de Zeeuw in Spiegel Historiael 1979 'De Gouden Eeuw uit turf geboren'. De Zeeuw betoogt in dat artikel dat turf en de gemakkelijke en goedkope transportmogelijkheden binnenslands over water hebben geleid tot de macht en de welvaart van de Nederlanders in de Gouden Eeuw. De gevaarlijk te bezeilen kusten en de ondiepe havens leverden Nederland geen gunstige uitgangspositie ten opzichte van landen als Frankrijk, Engeland en Skandinavië. Dat Nederland desondanks zo'n nadrukkelijke rol op de wereldzeeën heeft kunnen vervullen, wordt pas verklaarbaar als men beseft dat de

binnenlandse omstandigheden stimuleerden tot expansie, aldus de Zeeuw. Daarbij wijst hij op de bloei van vele energie-intensieve bedrijven als steen-, pannen-, tegel-, aardewerk- en porseleinfabrieken, bakkerijen, brouwerijen, distilleerderijen, zoutaffinaderijen, meekrapstoven, drogerijen, eesten, blekerijen, ververijen, smelterijen en kalkovens. Het streven naar winstmaximalisatie stimuleerde deze bedrijven tot marktvergroting via export. Voor het internationale vervoer van de exportartikelen bood de binnenlandse arbeidsmarkt bovendien voldoende ruimte, omdat relatief weinig arbeidskrachten nodig waren voor de produktie en distributie van energie. Met andere woorden, het gemakkelijk gewonnen en getransporteerde turf stond een arbeidsverdeling toe die de Nederlanden maakte tot een zeevarende natie, waarbij een belangrijk deel van de lading bestond uit in Nederland met goedkope brandstof vervaardigde industrieproducten.

Een uitputtende verhandeling over de betekenis van de turfwinning in Nederland is te vinden in het Economisch-historisch jaarboek van 1969 en dat van 1971. In deze historische verkenning schenkt de auteur P. van Schaik veel aandacht aan de overheidsbemoeienis met de turfwinning. Dat was tot de Napoleontische tijd bemoeienis van het provinciaal bestuur. Op uiteenlopende wijze hield elk van de provincies zich in drieërlei opzicht met de turfwinning bezig: fiscaal om overheidsinkomsten te verwerven, wat de aantasting van de bodem betreft en wat de waterstaatkundige gevolgen betreft. Een speciale invalshoek was gelegen in de derving van inkomsten uit grondbelasting als land in water werd omgezet. Hoe belangrijk de turf ook was, van overheidsbemoeienis, als het van overheidswege winnen zijn vrijwel geen voorbeelden te vinden.

Fiskale maatregelen hadden soms ook een relatie met het beleid ten aanzien van ontgrondingen. Een voorbeeld daarvan vormt de op 17 november 1559 in Holland in het leven geroepen 'impost'. Deze heffing rustte op alle turf die in Holland werd gewonnen en die over de provinciegrens werd gevoerd. Met deze belasting hoopte men de uitvoer uit de provincie te verminderen en door een vraagvermindering te bewerkstelligen dat de landvernieling een minder grote omvang zou aannemen en de voorraad minder snel zou opraken. De discussies die momenteel worden gevoerd over de wenselijkheid van een eventuele zogenaamde regulerende heffing op oppervlaktedelfstoffen, worden gekenmerkt door overeenkomstige geluiden.

De Staten van Utrecht vaardigden in 1592 een plakkaat uit, waarin werd voorgeschreven dat jaarlijks aangifte moest worden gedaan van de beoogde vervening en dat de vervener evenveel land moest aanmaken als hij had verveend. Als waarborg voor die laatste plicht moest de vervener een bepaald bedrag betalen. Artikel 7, eerste lid,

onderdelen c en d, van de thans geldende Ontgrondingenwet lijken haast aan het plakkaat van 1592 te zijn ontleend.

Na de Napoleontische tijd heeft de centrale overheid opnieuw, in het Koninklijk Besluit van 17 februari 1819 ten aanzien van verveningen en ontgrondingen, de hoofdverantwoordelijkheid bij het provinciaal bestuur gelegd. Nog verder decentraliserend ging de wetgever in 1895 door in de Verveningenwet aan het provinciaal bestuur over te laten of ontgrondingen zouden moeten worden gereguleerd via een provinciale verordening. Met deze reis door de tijd arriveren we vervolgens bij de Ontgrondingenwet van 1965 die er in essentie op neerkomt dat het verboden is te ontgronden zonder vergunning van gedeputeerde staten. Dat voor ontgrondingen in rijkswater de Minister van Verkeer en Waterstaat het bevoegde gezag vormt, laat ik terwille van de eenvoud verder buiten beschouwing.

2.4 DE ROEP OM HERZIENING

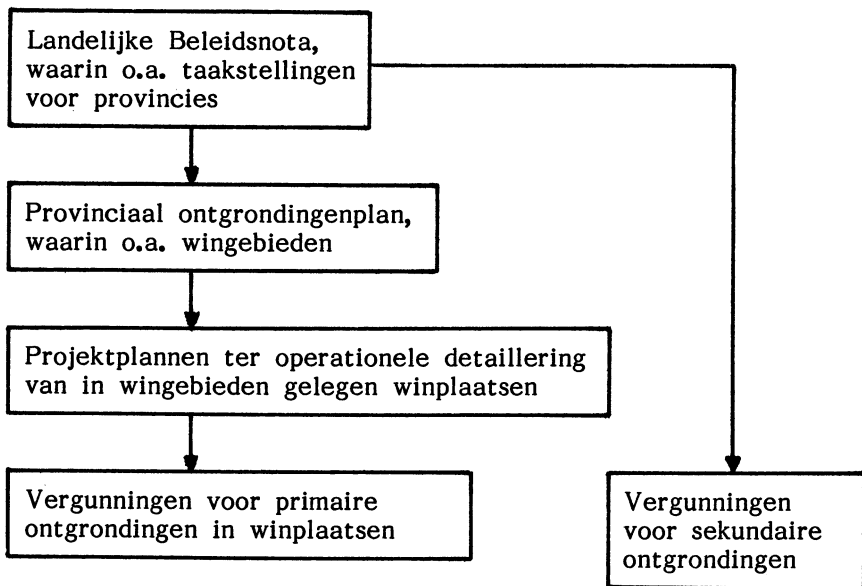
Gedeputeerde staten blijken in de praktijk doorgaans geen onoverkomelijke problemen te ervaren bij de behandeling van vergunningsaanvragen voor ontgrondingen die niet zijn gericht op de winning van oppervlakedelfstoffen. Het afwegen van de bij de ontgroning betrokken belangen en het ontwikkelen van aan de vergunning te verbinden voorschriften vergt vaak behoorlijk wat inspanning, maar de botsing van belangen is meestal niet zo heftig als bij primaire ontgrondingen. Dat de door gedeputeerde staten genomen beslissing vervolgens tevredenheid schenkt, kan niet worden aangenomen gezien het feit dat ook ten aanzien van vergunningen voor sekundaire ontgrondingen nog al eens beroep op de Kroon wordt ingesteld. De grootste botsing van de bij een ontgroning betrokken belangen doet zich echter voor bij primaire ontgrondingen. Vereenvoudigd gesteld gaat het hier om het belang dat door het ontgrondend bedrijf als te dienen naar voren wordt gebracht tegenover de belangen rond het landschap (behoud van natuur en landschap, behoud van kultuurgrond en behoud van verbindingen over land). Hoe zwaar moeten de belangen van het ontgrondend bedrijf en de belangen rond de voorziening in behoefte aan oppervlakedelfstoffen worden gewogen? Het worstelen met die vraag bracht de provincies tot de wens dat de rijksoverheid meer houvast zou moeten bieden bij de ontwikkeling van beleid ten aanzien van oppervlakedelfstoffen.

Ook de Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) bepleitte in zijn Urgentienota van 1974 dat een duidelijk beleid door het Rijk moest worden vastgesteld om een coördinatie van het door provincies te voeren beleid te bewerkstelligen. De achtergrond van dit pleidooi was onder andere dat bij de afweging

van de bij primaire ontgrondingen betrokken belangen de belangen van natuur, milieu en landschap zwaarder waren gaan wegen. De FODI was bevreesd voor tekorten aan oppervlaktedelfstoffen. Deze oproepen van provinciale zijde en van de zijde van de FODI tot centralisatie brachten het Rijk in verlegenheid, omdat enerzijds juist decentralisatie wordt voorgestaan maar het Rijk anderzijds ook niet de ogen kon sluiten voor de gesignaleerde problemen. De voor vele beleidsterreinen beleden wenselijkheid van planvorming zou ook hier uitkomst moeten brengen. Met een planstelsel zou het Rijk houvast kunnen bieden (wens provincies), zou het Rijk een minimumproduktie kunnen afdwingen (wens FODI) en zou een maximum voor de produktie kunnen worden vastgelegd (wens van natuurbeschermers). Zo zou herziening van de Ontgrondingenwet tegengestelde belangen weer in harmonie moeten brengen. Met een planstelsel voor primaire ontgrondingen zouden bovendien problemen met die andere facetwet, de WRO, kunnen worden opgeheven.

2.5 PLANSTELSEL IN ONTWIKKELING

De regering heeft gehoor gegeven aan de wens de Ontgrondingenwet aan te vullen met een regeling betreffende de planvorming door in de nota 'Uitgangspunten, probleemstelling en doelstellingen', de zogenaamde UPD-nota van juni 1983, onder meer een wettelijk te regelen planstelsel te schetsen. Het stelsel dat men in die tijd voor ogen had, kan schematisch als volgt worden weergegeven.

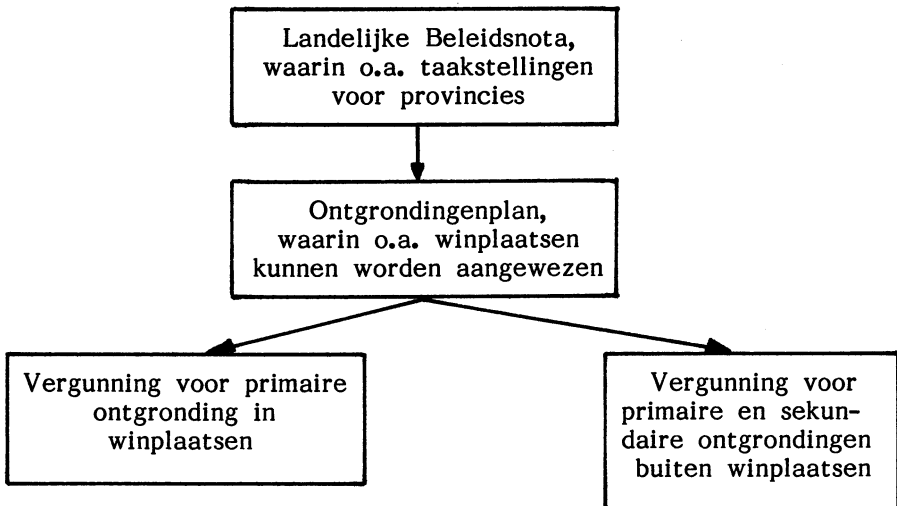


Onder 'wingebied' werd verstaan een gebied waarin primaire ontgronding tot één van de mogelijke functies wordt gerekend, terwijl onder 'winplaats' werd verstaan het in een wingebied gelegen terrein dat voor ontgronding is bestemd.

Volgens dit model zouden er geen primaire ontgroningen buiten winplaatsen mogelijk zijn en zou de vergunning in de winplaats slechts een beperkte afweging (te weten toets aan het projektplan) kennen. Dit model was op zich mooi opgebouwd: goede fasering van de besluitvorming en adequate aanknopingspunten voor afstemming met de ruimtelijke ordening. In bestuurlijk overleg is het evenwel als te stringent afgewezen. Daarna is gewerkt aan aanpassingen die meer vrijheid opleveren. Hierbij deed zich het enigszins paradoxale verschijnsel voor dat hoe meer vrijheden werden opengelaten, hoe ingewikkelder de wetstekst werd. Daar kwam bij dat het projektplan weliswaar operationeel was bedoeld, maar dat a) daarmee te veel werk van het bedrijfsleven naar de overheid werd verschoven, en b) bij de vergunningsaanvraag toch niet leek te kunnen worden volstaan met enkel toetsing aan het projektplan. Deze aanpassingsexercitie is ingehaald door het inmiddels gekozen regeringsbeleid inzake deregulering. Het resultaat van daarop volgende inspanningen is neergelegd in het voorontwerp dat tijdens het symposium is besproken.

2.6 PLANSTELSEL VAN HET VOORONTWERP

Schematisch weergegeven ziet het planstelsel van het voorontwerp er als volgt uit:



Kenmerken van bovenstaand planstelsel:

- a. De Landelijke Beleidsnota geeft het landelijke beleid aan voor de lange termijn.
- b. Iedere provincie moet binnen 2 jaar na de vaststelling van de Landelijke Beleidsnota het provinciale ontgrondingenplan vaststellen.
- c. Als de provincie een taakstelling heeft gekregen, moeten een of meer winplaatsen voor de desbetreffende delfstof worden aangegeven.
- d. Tegen het besluit tot vaststelling van het ontgrondingenplan staat beroep op de Kroon open.
- e. De aanwijzing van een winplaats heeft gevolgen voor de fase van de vergunningverlening, te weten:
 1. De gebondenheid van gedeputeerde staten tot het zonodig geven van een aanwijzing als bedoeld in artikel 37, vijfde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 23, vierde lid, zie Bijlage);
 2. De verplichting voor een aanvrager om gelijktijdig planologische medewerking te vragen bij het gemeentebestuur (artikel 25, eerste lid);
 3. De onmogelijkheid om de termijn voor de behandeling van de vergunningsaanvraag te verlengen (artikel 27, onderdeel c);
 4. De inperking van de mogelijkheid tot bezwaar en beroep ten aanzien van het bestemmingsplan (artikel 46);
 5. De mogelijkheid voor onteigening (artikel 47, onderdeel a).
- f. Er wordt geen uitdrukkelijke relatie gelegd tussen streekplannen en Landelijk Beleidsnota; de artikelen 5, 6, 7 en 9, derde lid, kunnen voor het op elkaar afstemmen zorgen.
- g. Er wordt evenmin een uitdrukkelijke relatie gelegd tussen het ontgrondingenplan en de streekplannen. De procedurele eisen aan beide soorten plannen zijn overigens wel gelijk. Derhalve kan de totstandkoming van het ontgrondingenplan worden vergezeld door wijziging van een of meer streekplannen. Hoe hier te handelen, wordt overgelaten aan het provinciaal bestuur. Het is ook denkbaar dat het ontgrondingenplan geen wijziging brengt in het provinciale beleid zoals dat is neergelegd in de streekplannen, doch een uitwerking bevat van hetgeen in de streekplannen ten aanzien van (primaire) ontgrondingen is opgenomen. De procedure voor de totstandkoming van het ontgrondingenplan is voorts zodanig dat aan de eisen die de WRO stelt voor het kunnen geven van een aanwijzing als bedoeld in art. 37, vijfde lid, van de WRO, is voldaan.
- h. Er wordt wel een uitdrukkelijke relatie gelegd tussen ontgrondingsvergunning en bestemmingsplan (artikel 23, derde lid, en artikel 23, vierde lid).

- i. Een vergunning wordt geweigerd, indien de ontgronding in strijd zou zijn met het ontgrondingenplan. Er wordt evenwel niet geëist dat de ontgronding in overeenstemming zou moeten zijn met het ontgrondingenplan.
- j. De bepalingen inzake de belangenafweging en de vergunningsvoorschriften maken geen verschil tussen ontgrondingen in en ontgrondingen buiten een winplaats.

Met dit planstelsel wordt niet zozeer het beleid ten aanzien van ontgrondingen losgemaakt van de vergunningprocedure, als wel het beleid ten aanzien van het omgaan met het belang inzake de behoefte aan oppervlakedelfstoffen. Daarmee verandert de Ontgrondingenwet van karakter: van facetwet, zoals ik hiervoor heb betoogd, naar een mengeling van facetwet (afweging van alle bij de ontgronding betrokken belangen) en sectorwet (planning rond beleid omtrent de voorziening in de behoefte aan oppervlakedelfstoffen). Die mengeling kan worden verklaard waarom de considerans van het wetsvoorstel zo lang moest worden.

2.7 TAAKSTELLING

Een belangrijke schakel tussen Landelijke Beleidsnota en ontgrondingenplan is de taakstelling. Eigenlijk zou in de Landelijke Beleidsnota moeten worden aangegeven welke hoeveelheid van de schaarse doch onmisbaar geachte oppervlakedelfstof in de provincie moet worden gewonnen. Een dergelijke opdracht kan evenwel moeilijk aan de provincie worden gegeven, omdat de provincie niet zelf wint, maar alleen winning mogelijk kan maken. Daarom heeft de taakstelling betrekking op handelingen die het provinciaal bestuur in dit kader kan verrichten, meer in het bijzonder het aanwijzen van winplaatsen.

De keuze voor het wettelijk regelen van de figuur van de taakstelling heeft als achtergrond het streven de centralisatie in dit voorontwerp zo beperkt mogelijk te houden. Alleen de afwegingen omtrent het belang van de behoefte aan oppervlakedelfstoffen worden zo op landelijk niveau gemaakt; de nadere plaatsbepaling en andere met de winning verband houdende zaken worden bij het provinciaal bestuur gelaten. Zou het Rijk hebben gekozen voor het opstellen van een of meer struktuurschema's, dan zou het Rijk ook de nadere plaatsbepaling hebben gecentraliseerd.

2.8 HERINRICHTING

In mijn uiteenzetting maakte ik een onderscheid tussen ontgrondingen gericht op de winning van oppervlakedelfstoffen en ontgrondingen die niet zijn gericht op de winning van oppervlakedelfstoffen. Het onderscheid tussen primaire en sekundaire ontgrondingen is wel

verduidelijkend, maar levert het gevaar op dat primaire ontgrondingen te geïsoleerd worden benaderd. Ontgrondingen die zowel primaire als sekundaire kenmerken hebben, kennen doorgaans een veel grotere belangenharmonie. Wat daar ook van zij, ontgrondingen die zijn gericht op de winning van oppervlaktedelfstoffen, roepen doorgaans het beklemmende probleem op: wat moet er met het ontgronde terrein gebeuren. Deze vraag bevindt zich dan in een complex spanningsveld. Het tot het verlenen van de ontgrondingsvergunning **bevoegde gezag** kan nog niet overzien welke ruimtelijke bestemming in de toekomst wenselijk zal zijn, en vraagt zich bovendien af of het niet meer de bevoegdheid van de gemeente als ruimtelijke autoriteit is, over de nabestemming een beslissing te nemen. De kosten voor de realisering van de nabestemming kunnen slechts voor zover dat redelijk is, ten laste van de ontgronder komen. Over deze laatste vraag neemt het bevoegd gezag in elk geval de beslissing. Het **bedrijfsleven** is zich er van bewust dat het vraagstuk van de herinrichting wordt veroorzaakt door de ontgroning en dat bij de ontgronder bepaalde kosten voor de herinrichting in rekening worden gebracht, maar men vreest dat daarmee de kosten voor het ontgrondend bedrijfsleven te sterk gaan oplopen en dat ook kosten worden toegerekend die als onredelijk worden ervaren. De **burger** verlangt een behoorlijke herinrichting. Daarbij kan het hem minder schelen of de provincie dan wel de gemeente of beide verantwoordelijk zijn voor de herinrichting, als het kennelijk onvermijdelijk verloren gaan van cultuur- of natuurgebied maar voldoende wordt gecompenseerd.

In het voorontwerp ligt besloten dat in het ontgrondingenplan herinrichting aandacht kan krijgen. Veel konkretere mogelijkheden biedt de bepaling van artikel 23 dat voor zover nodig aan de vergunning voorschriften kunnen worden verbonden ten behoeve van bij de ontgroning betrokken belangen. De herinrichting is een van die belangen.

2.9 SLOT

De geldende Ontgrondingenwet is te beschouwen als een facetwet, zoals in paragraaf 2.2 werd betoogd. In het verlengde van deze visie zou men de ontgrondingsvergunning als een supervergunning kunnen zien: een vergunning die alle andere vergunningen overbodig maakt. Die konsekwentie heeft de wetgever indertijd evenwel niet getrokken; vergunningseisen op basis van andere regelingen zijn immers niet uitgesloten, hoewel daar gelet op de tekst in de Ontgrondingenwet over belangenafweging en belangenbescherming wel aanleiding toe had kunnen bestaan.

De in de praktijk gebleken problemen over de verhouding tussen de Ontgrondingenwet en wat als facetwet bij uitstek wordt gezien, de

Wet op de Ruimtelijke Ordening, hebben ertoe geleid dat nu wordt voorgesteld de afstemming tussen beide wetten uitdrukkelijk wettelijk te regelen.

Plannen op basis van de WRO bevatten in de praktijk vaak maar weinig over ontgrondingen. Daar zijn enkele verklaringen voor te geven. De schade die ontgrondingen doorgaans voor landschap, kultuurland en natuur betekenen, brengt de ruimtelijke autoriteiten er niet snel toe bij het ontwerpen van hun plannen naar plaatsen voor primaire ontgrondingen te zoeken. Daar komt bij dat men het meer als een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven ziet initiatieven te ontplooiën ten aanzien van de winning van oppervlaktedelfstoffen. Naar mijn mening zijn wij nu aangeland bij de kern van het onderwerp zoals dat op het symposium aan de orde is geweest. Het betreft de vraag of de bij de toepassing van de geldende Ontgrondingenwet gebleken problemen zodanig zijn dat:

- a. de overheid in een tijd waarin versterking van de marktsector wordt nagestreefd, zich meer met de markt inzake oppervlaktedelfstoffen moet bezighouden;
- b. ondanks het regeringsstreven inzake terugdringing van het aantal planprocedures, een nieuw wettelijk planstelsel moet worden gekreeërd, en
- c. ondanks het streven inzake decentralisatie, het Rijk sturend moet optreden op een terrein dat tot nu toe aan het provinciaal bestuur toekwam.

Verkeer en Waterstaat heeft, alles afwegende gekozen voor een wettelijk geregeld planstelsel, waarin beleid omtrent voorziening in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen centraal staat. Daarmee wordt de Ontgrondingenwet van facetwet, zoals ik betoogde, tot een mengeling van facetwet (vergunningenonderdeel) en sectorwet (planstelsel). Voor de vraag of de juiste afweging is gemaakt, heb ik hopelijk voldoende prikkelende diskussiëstof aangedragen.

LITERATUUR

- Hoek, Sietse van der. **Het bruine goud. Kroniek van de turfgravers in Nederland.** Amsterdam: Elsevier, 1984.
- Noordanus, P.G.A. **Wetgeving, planning en financiering. Ruimtelijk beleid.** Rapport over een deelonderzoek naar organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering op ruimtelijk gebied. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1981.
- **Ontgrondingen in beweging.** Red.: P. Ike. Groningen: Geopers, 1987.

- Ontgrondingen. Over de noodzaak van en de mogelijkheden voor een ander beleid t.a.v. de winning van mergel, grind, zand, klei, veen, enz. Onder red. van W.J. Van Grondelle. 's-Graveland: Stichting Natuur en Milieu, 1978. (Reeks **"Natuur en Milieu"**, nr. 11)
- Schaik, P. van. De economische betekenis van de turfwinning in Nederland. Een historische verkenning. In: **Economisch-historisch jaarboek**. 32 (1969) p. 141-205, 33 (1971) p. 186-235.
- **Tweesporigheid in de ruimtelijke ordening.**
Preadviezen van W. Brussaard en J.W. van Zundert en 21 daarop betrekking hebbende cōreferaten voor de gelijknamige NIROV-studiedag op 21 april 1982. Onder red. van P. Nijhof. 's-Gravenhage: NIROV, 1982.
- UPD-nota. **Uitgangspunten, probleemstelling en doelstellingen**, Lange-termijnbeleid voor de oppervlakedelfstoffenvoorziening. 's-Gravenhage: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1983.
- Zeeuw, J.W. de. De Gouden Eeuw uit turf geboren. In: **Spiegel Historiae** (1979) p. 686-692.

HOOFDSTUK 3

DE NIEUWE WET: EEN TE GROOTSCHALIGE INGREEP ?

J. van Dijkhuizen ¹⁾ en ir. J.A.M. 't Hoen ²⁾

Provincie Gelderland

INHOUDSOPGAVE:

3. DE NIEUWE WET: EEN TE GROOTSCHALIGE INGREEP ?

3.1	Inleiding	25
3.2	Het wetsvoorstel nader beschouwd	25
3.3	De taakstelling	26
3.4	Het provinciaal ontgrondingenplan	27
3.5	Afstemming met de Wet op de Ruimtelijke Ordening	28
3.6	De Ontgrondingsvergunning	29
3.7	De winrechtenproblematiek	30
3.8	Slot	31

1) Gedeputeerde voor waterstaatszaken, agrarische zaken, ontgrondingen en interne dienst.

2) Dienst Landinrichting en Landbouw, Afdeling Ontgrondingen.

3. DE NIEUWE WET: EEN TE GROOTSCHALIGE INGREEP?

3.1 INLEIDING

Tegen de achtergrond van de ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan bij het uitwerken van het Gelders ontgrondingenbeleid wordt in deze bijdrage een reactie gegeven op het voorontwerp voor de nieuwe Ontgrondingenwet. Deze reactie is gebaseerd op het Gelders kommentaar, zoals dat op 13 september 1988 door Gedeputeerde Staten is vastgesteld en zoals dat inmiddels ook is toegestuurd aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. In dit kommentaar wordt de uitbreiding van de Ontgrondingenwet met een planningssysteem van harte ondersteund. Immers voor de uitvoering van het provinciaal ruimtelijk beleid blijkt het huidige vergunningensysteem te weinig sturingsmogelijkheden te hebben. Daarom moet er een plannings-systeem komen, waarmee het mogelijk is om een meer planmatig en beter gekoördineerd ontgrondingenbeleid te voeren.

3.2 HET WETSVORSTEL NADER BESCHOUWD

Reeds in 1981 waren het rijk en de provincies het erover eens, dat de taakstelling en het provinciaal ontgrondingenplan de basiselementen van zo'n planningssysteem zouden moeten vormen. De provincies vinden dat nog steeds. Mede op aandringen van de provincies heeft de Minister in 1981 dan ook besloten om de Ontgrondingenwet te herzien met als doel zo'n planningssysteem een wettelijke basis te geven en het juridisch instrumentarium dienovereenkomstig aan te passen. Vooruitlopend op die wetsherziening zijn in 1981 en 1985 bestuurlijke afspraken gemaakt over taakstellingen voor diverse oppervlaktedelfstoffen. Verder zijn diverse provincies begonnen met het opstellen van provinciale ontgrondingenplannen. Dit had als nadeel, dat de provincies als de onze soms opliepen tegen de tekortkomingen van de huidige Ontgrondingenwet. Zo werd de opstelling van het Gelders Industriezandwinningsplan (IZP) in 1986 doorkruist door het indienen van twee alternatieve vergunningsaanvragen, die volgens de huidige wet in behandeling genomen moesten worden. Achteraf had dit vooruitlopen echter ook voordelen, omdat de provincies daardoor gedwongen werden om de bestaande wetgeving optimaal te benutten. Dit heeft enerzijds geleid tot meer inzicht in de relatie tussen de Ontgrondingenwet en Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en anderzijds tot het inzicht dat de huidige wetgeving wellicht meer mogelijkheden biedt dan we aanvankelijk dachten.

Behalve met de uitwerking van het IZP zijn we in Gelderland thans ook bezig met het ontwikkelen van ideeën voor de opstelling van een Kleiwinningsplan (KWP) en een Regionaal Zandwinningsplan. Het moge duidelijk zijn, dat deze plannen heel anders van opzet zullen worden. Immers gaat het bij het IZP om de aanwijzing van twee centrale zandwinlokaties van elk circa 250 hektare, bij het KWP gaat het om een 30-tal steenfabrieken met elk 3 à 4 winplaatsen, en bij het Regionaal ZWP om een tiental regio's met elk veel kleinere zandwinlokaties. Dit nog afgezien van allerlei andere verschillen zoals de aard van de winningsaktiviteit, de verwerking, de organisatie van de betreffende bedrijfstak en dergelijke. Wanneer wij nu het Voorontwerp bezien in het licht van de Gelderse ervaringen en ideeën dan is de uitgewerkte planningsstructuur naar ons oordeel te veel gericht op 'grootschalige ontgrondingen' en wordt er te weinig gebruik gemaakt van de goede elementen die de huidige wet reeds biedt. Om die twee redenen zouden wij dit Voorontwerp dan ook willen typeren als **'EEN TE GROOTSCHALIGE INGREEP'**. Zo'n uitspraak suggereert dat het ook anders kan. Naar het oordeel van de provincie Gelderland is dat ook zo. Er zou dan niet gekozen moeten worden voor het schrijven van een totaal nieuwe Ontgrondingenwet, maar voor het aanpassen van de huidige wet. Een dergelijke aanpassing zou dan vooral betrekking moeten hebben op het invoegen van een planningsstelsel met de taakstellingen en het provinciaal ontgrondingenplan (POP) als de twee belangrijkste basiselementen.

3.3 DE TAAKSTELLING

De taakstelling is een opdracht aan een provincie om in de betreffende planperiode voldoende mogelijkheden te bieden voor het winnen van een bepaalde hoeveelheid oppervlakedelfstof. In feite vormt de taakstelling dus een keiharde randvoorwaarde voor de uitwerking van het provinciaal ontgrondingenbeleid. Wie echter zou verwachten dat de taakstelling derhalve degelijk onderbouwd zou worden, komt bedrogen uit. In de Landelijke Beleidsnota worden de taakstellingen gepresenteerd in een kort paragraafje als het resultaat van bestuurlijk overleg, zonder enige onderbouwing. Naar het oordeel van de provincie Gelderland is dat volstrekt onvoldoende. De taakstelling behoort de resultante te zijn van enerzijds de winningsmogelijkheden van en anderzijds de behoefte aan de betreffende oppervlakedelfstof. In een aparte deelstudie zou derhalve op basis van controleerbare criteria eerst op landelijk niveau een globale inventarisatie van de resterende winningsmogelijkheden gemaakt moeten worden. In feite vormt dit de eerste inperkende stap om te komen tot een lokatiekeuze! Rekening houdend met de behoefte zou dan vervolgens een winningsstrategie voor langere termijn bepaald moeten worden, resulterend in taakstellingen voor de korte termijn. Gezien de ver-

streckende rechtsgevolgen - zoals de verplichte doorwerking ervan in POP's - zou met name zo'n taakstelling met de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing onderwerp moeten zijn van inspraak en overleg. Gezien de verstreckende rechtsgevolgen zou in dit verband misschien zelfs wel een of andere beroepsprocedure overwogen moeten worden.

3.4 HET PROVINCIAAL ONTGRONDINGENPLAN (POP)

De volgende stap zou dan de uitwerking van de taakstelling in het POP moeten zijn. In de Gelderse visie zou dit POP primair een plan moeten zijn, waarin de provincie nader aangeeft **waar** en onder **welke** voorwaarden de benodigde ontgrondingen kunnen plaatsvinden. Het aangeven van zo'n beleidskader kan afhankelijk van de aard en de problematiek van de betreffende oppervlaktedelfstof variëren van globaal tot zeer gedetailleerd. Zo kan men achtereenvolgens denken aan:

- het nader aangeven waar in ieder geval geen ontgrondingen mogen plaatsvinden;
- het aangeven van regionale taakstellingen (dat wil zeggen het stellen van een maximum voor de vergunningverlening in die regio);
- het eisen van een degelijke lokatiestudie;
- het eisen van een inrichtings- en beheersplan;
- het voornemen om als provincie zelf concrete winplaatsen aan te wijzen.

Het concreet aanwijzen van winplaatsen hebben wij in dit rijtje opzettelijk niet genoemd. Zo'n winplaatsaanwijzing wordt in de Gelderse visie beschouwd als een aparte uitwerkingsfiguur via het spoor van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). In de volgende paragraaf komen wij daar nog op terug. Als zodanig beschouwt de provincie Gelderland het POP dus vooral als 'een richtinggevend beleidsplan', dat moet fungeren als kader voor de vergunningverlening. Gezien dit richtinggevend karakter is een Kroonberoep tegen zo'n POP naar ons oordeel overbodig, ook al omdat er in het kader van de Ontgrondingenwet (OW) en de WRO reeds voldoende beroeps- en bezwaarmogelijkheden geboden worden. Wel lijkt het ons wenselijk om, gezien de functie van het POP als 'beleidskader voor vergunningverlening', dit plan vast te laten stellen door Provinciale Staten. Daarnaast zou de provincie Gelderland er geen bezwaar tegen hebben als bij een taakstelling - in plaats van de verplichte winplaatsaanwijzing - de Minister de bevoegdheid zou krijgen om het POP op zijn realiteitswaarde te toetsen. Zonodig zou deze dan op-

dracht moeten kunnen geven voor een nadere uitwerking op onderdelen. Daarmee zou het POP ons inziens voldoende status hebben om vergunningsaanvragen die met het POP in strijd zijn direkt te weigeren. In feite komt dit dus neer op het inbouwen van een verkorte weigeringsprocedure voor vergunningsaanvragen, die uit een oogpunt van ontgrondingenbeleid ongewenst zijn. De juridische toetsing hiervan kan achteraf plaatsvinden via de beroepsprocedure in het kader van de OW. Al met al zou het POP dus ook in de Gelderse visie een centrale plaats moeten krijgen in de OW. Wel bepleiten wij veel meer vrijheid en flexibiliteit bij de uitwerking van ontgrondingenplannen door de provincies. Behalve een betere afstemming op maat - dat wil zeggen een passend beleid voor de betreffende delfstoffenproblematiek - zien wij als groot bijkomend voordeel, dat het bedrijfsleven en de gemeenten dan - al naar gelang de gevolgde werkwijze - een grotere rol kunnen spelen bij de uitwerking van het POP.

3.5 AFSTEMMING MET DE WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING

Uitgaande van het principe van tweesporigheid - zoals dat vorig jaar door de Raad van State is bevestigd in KB Lienden/Marspolder - behoeft de afstemming tussen de Ontgrondingenwet (OW) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) naar het oordeel van de provincie Gelderland geen probleem te zijn. Dat tweesporigheidsprincipe houdt in dat voor de uitvoering van een ontgronding behalve een ontgrondingsvergunning van de provincie ook planologische medewerking van de gemeente nodig is in verband met de aanpassing van het bestemmingsplan. Die tweesporigheid doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid, die in het kader van de OW en de WRO aan beide overheden is gegeven, te weten:

- aan de provincie als afweger van alle bij een ontgronding betrokken belangen;
- aan de gemeente als verantwoordelijke instantie voor de toekomstige bestemming.

Dit wetende zal de ontgronder beide procedures tijdig moeten opstarten. Overigens is de gemeente een belangrijke adviseur in het kader van de OW, terwijl de provincie het bestemmingsplan moet toetsen aan het streekplan. Derhalve kunnen de wederzijdse standpunten in een vroegtijdig stadium bekend zijn. Met het oog op de voortgang van beide procedures behoeft die afstemming niet nader geregeld te worden. Immers, dankzij de tweesporigheid kunnen beide procedures parallel in plaats van na elkaar plaatsvinden, en kunnen zij elkaar bovendien in positieve zin beïnvloeden. Dit betekent dus,

dat de afstemmingsprocedure tussen de OW en de WRO, zoals die nu in het Voorontwerp is uitgewerkt naar het oordeel van de provincie Gelderland volledig geschrapt kan worden. In geval van strijdigheid tussen beide sporen kan de provincie in het uiterste geval gebruik maken van de aanwijzingsbevoegdheid ex art. 37 WRO. Daartoe is nodig een 'ruimtelijk relevant besluit' van Provinciale Staten, de Provinciale Planologische Commissie (PPC) gehoord. Mits goed onderbouwd kan, na het doorlopen van de betreffende procedure, een winplaatsaanwijzing beschouwd worden een zo'n ruimtelijk relevant besluit. Als onderbouwing hiervoor kan dan de lokatiestudie dienen, die - afhankelijk van het geformuleerde beleid in het POP - door de provincie of door de ontgronder kan zijn opgesteld. Al met al dus voldoende mogelijkheden om met behoud van ieders verantwoordelijkheid de afstemmingsproblematiek tussen OW en WRO op te lossen.

3.6 DE ONTGRONDINGSVERGUNNING

Ten aanzien van de vergunningsprocedure heeft er wat Gelderland betreft niet zoveel veranderd te worden. Wij zijn geen voorstander van de zogenaamde gewijzigde WABM-procedure (Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne). Volgens die procedure zou de advies- en bezwaarronde niet, zoals thans, gekoppeld worden aan de aanvraag, maar aan de concept-vergunning. In de praktijk blijken de ingekomen adviezen en bezwaren echter een belangrijke rol te spelen bij het opstellen van de concept-vergunning. Dit komt omdat, in tegenstelling tot de milieuwetgeving, waarvoor de WABM-procedure ontwikkeld is, de Ontgrondingenwet (OW) geen concreet afwegingskader biedt. De advies- en bezwaarronde vooraf is daarom nodig ter inventarisatie van de af te wegen belangen. Bovendien zijn een aantal adviezen vooraf moeilijk in te schatten vanwege het enigszins arbitraire karakter ervan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beoordeling van de natuur- en landschapswaarden. Verder is een advies- en bezwaarronde vooraf efficiënter, omdat in de adviezen allerlei feitelijke gegevens toegeleverd worden, die de provincie anders zelf zou moeten verzamelen. En tenslotte is het zo, dat de huidige procedure wel de ruimte biedt om de gewijzigde WABM-procedure toe te passen, maar andersom niet. Dit betekent dat voor die gevallen, waar voldoende gegevens voorhanden zijn om direct een concept-vergunning op te stellen - bijvoorbeeld in geval van een winplaatsaanwijzing - altijd nog gekozen kan worden voor de gewijzigde WABM-procedure, al was het maar om de procedure te verkorten.

Ten aanzien van de beroepsprocedure is het Gelders standpunt als volgt: Om de schorsende werking van het huidige Kroonberoep als gevolg van artikel 6 van de huidige OW te doorbreken is thans een

machtigingsprocedure nodig, waartegen weer een AROB-procedure ingesteld kan worden. Door artikel 16 te schrappen - waardoor de machtigingsprocedure overbodig wordt - en het Kroonberoep te vervangen door de AROB-procedure kan dus een belangrijke vereenvoudiging van de beroepsprocedure bereikt worden. Voor het tijdstip waarop uitvoering van de ontgrondingsvergunning mogelijk wordt, heeft een en ander geen konkwenties, omdat de AROB-jurisprudentie inzake schorsingsverzoeken blijft gelden. Dit betekent dat ook bij een AROB-beroepsprocedure de uitvoering van de Ontgrondingsvergunning pas kan plaatsvinden, wanneer de planologische medewerking van de gemeente geregeld is. Als zodanig heeft de vervanging van het Kroonberoep met schorsende werking en bijbehorende machtigingsprocedure door direkt een AROB-procedure dan ook de instemming van de provincie Gelderland.

Behalve op de vergunningsprocedure wordt in het Voorontwerp ook ingegaan op de mogelijkheden tot het stellen van vergunningsvoorschriften. Door dit niet enkel meer te beperken tot 'het beschermen van bestaande belangen', wordt het in beginsel mogelijk om ook de inrichting en het beheer van het ontgrondingsresidu in de ontgrondingsvergunning te regelen. Deze verruiming wordt door de provincie Gelderland van harte ondersteund, omdat juist de inrichting en het beheer een steeds grotere rol gaan spelen in de discussie rond grootschalige ontgrondingen. Onduidelijk blijft echter, tot hoever die mogelijkheden verruimd worden. Het lijkt ons gewenst om daarover vooraf meer duidelijkheid te geven teneinde achteraf allerlei juridische touwtrekkerij te voorkomen.

3.7 DE WINRECHTENPROBLEMATIEK

Bij een meer planmatige aanpak is het bepaald niet denkbeeldig, dat zich problemen voordoen rond de vraag aan wie de vergunning verleend moet worden. Immers in tegenstelling tot de huidige situatie is het niet de ontgronder maar vooral de provincie die bepaalt waar vergunningen kunnen worden aangevraagd. Zeker wanneer een provincie overgaat tot het aanwijzen van een beperkt aantal, vrij nauwkeurig begrensde lokaties, kan dit leiden tot meerdere vergunningsaanvragen voor één en dezelfde lokatie. De vele aspecten die aan deze winrechtenproblematiek vastzitten, zijn een apart symposium waard. Vooralsnog beschouwt de provincie Gelderland de winrechtenproblematiek primair als een zaak voor het ontgrondend bedrijfsleven. Als zodanig kan zij instemmen met het gestelde in de Memorie van Toelichting bij het Voorontwerp. Vrij vertaald staat daar, dat 'wanneer het bedrijfsleven verzuimt om de winrechtenproblematiek zelf op te lossen, de provincies dat zullen moeten doen bij

de belangenafweging in kader van de vergunningverlening'. Indien tegen dat besluit beroep wordt ingesteld zal de Raad van State als hoogste beroepsinstantie uiteindelijk het verlossende woord moeten spreken.

3.8 SLOT

Samengevat komt de Gelderse visie er dus op neer, dat bij de herziening van de Ontgrondingenwet (OW) volstaan kan worden met een 'veel kleinschaliger ingreep', namelijk door toevoeging van een eenvoudig planningssysteem aan de huidige OW. De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) biedt immers ook thans al voldoende mogelijkheden om eventuele afstemmingsproblemen op te lossen. Voorkomen moet worden dat de ontgrondingsproblematiek bij wijze van spreken 'doodgeregeld' wordt met voorschriften en procedures. Immers, als uitvoerende overheden hebben de provincies behoefte aan vrijheid van handelingsruimte en flexibiliteit om voor elke oppervlaktedelfstof een adequaat ontgrondingenbeleid te ontwikkelen. Daarvoor is wel nodig, dat de provincies beschikken over voldoende menskracht en middelen om zo'n beleid te ontwikkelen. Een goede regeling voor het financieren van de extra plantaken is naar het oordeel van de provincies dan ook minstens zo belangrijk voor de oplossing van de ontgrondingenproblematiek als de thans ter discussie staande herziening van de Ontgrondingenwet.

HOOFDSTUK 4

GEGRONDE BEZWAREN

Drs. M.A.J. Knip

Burgemeester van Hasselt
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

INHOUDSOPGAVE:

4. GEGRONDE BEZWAREN

4.1	Inleiding	35
4.2	Behoefte aan een nieuwe wet?	35
4.3	Zeventiger-jaren-planning	36
4.4	Veranderende inzichten	36
4.5	Sektor- en facetbeleid	37
4.6	Centralistische sfeer	37
4.7	Overige punten van kritiek	38
4.8	Konklusie	39

4. GEGRONDE BEZWAREN

4.1 INLEIDING

Op het moment dat deze bijdrage over het voorontwerp voor een nieuwe Ontgrondingenwet werd samengesteld, was er door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) nog geen officieel standpunt ingenomen. Toch is het natuurlijk mogelijk het voorontwerp te lezen met de gemeente-bril op. Dat betekent echter niet een enge benadering uitsluitend vanuit het gemeentelijk belang. Zeker niet in die zin dat de VNG tevreden zal zijn als de gemeentebesturen een flinke vinger in de pap zouden krijgen bij bijvoorbeeld de vergunningverlening en de voorwaarden die de aanvrager worden opgelegd.

Waar het namelijk om gaat is de vraag hoe de bestaande knelpunten in beleidsvorming en -uitvoering kunnen worden opgelost. Daar heeft iedereen belang bij, de gemeenten en vooral ook het bedrijfsleven. Juist het bedrijfsleven wordt steeds weer gekonfronteerd met ellenlange procedures (vijf jaar is geen uitzondering), mede veroorzaakt door het feit dat die procedures niet parallel- maar seriegeschakeld lopen.

4.2 BEHOEFTE AAN EEN NIEUWE WET ?

Om verschillende redenen rijst ook in dit licht de vraag of er wel behoefte is aan een nieuwe wet, ja zelfs of ook de huidige Ontgrondingenwet 1965 niet beter kan worden ingetrokken. Heel goed denkbaar is - waarover hieronder meer - dat de ontgrondingenproblematiek geheel wordt opgelost in het kader van de ruimtelijke ordening. Maar ook uit een ander oogpunt kan de opportuniteitsvraag worden gesteld. In het voorontwerp Ontgrondingenwet wordt er impliciet vanuit gegaan dat Nederland voor zijn oppervlaktedelfstoffen zelfvoorzienend moet zijn. Is dat op zichzelf al diskutabel, in het licht van Europa's interne markt in 1992 is deze gedachte ook uit een oogpunt van prijspolitiek achterhaald. Juist prijspolitieke motieven hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van wetgeving op dit gebied. Het oplossen van met name de woningnood mocht in de na-oorlogse periode niet worden gefrustreerd door hoge prijzen van zand, grind, mergel en klei als gevolg van optredende schaarste. Dit argument is reeds lang weggefallen.

4.3 ZEVENTIGER-JAREN-PLANNING

Een meer inhoudelijk punt van kritiek heeft betrekking op de voorgestelde planstructuur. Een planningstijdvak van 25 jaar voor de Landelijke Beleidsnota en ook van 10 jaar voor de provinciale ontgrondingsplannen is buiten proporties. De illusie dat door de overheid zinvol alomvattend gepland kan worden, zeker voor perioden langer dan 5 jaar, stamt uit de zeventiger jaren. Vandaag de dag wordt door praktisch iedereen onderschreven dat de 'maakbaarheid' van de samenleving slechts beperkt is. Daarmee zijn evenzeer de voorzienbaarheid van maatschappelijke inzichten en processen beperkt en dus ook de mogelijkheden van het beleidsinstrument dat planning genoemd wordt.

4.4 VERANDERENDE INZICHTEN

Dat geldt uiteraard ook voor het terrein van de ontgrondingen. Het is toch nauwelijks voorstelbaar dat alle grote of zelfs maar de zeer vele minder grote, laat staan kleine ontgrondingen in die planvorming een plaats kunnen krijgen. Bovendien kunnen inzichten en daarmee ook de omstandigheden zich in korte tijd drastisch wijzigen. Er zijn vele voorbeelden van ambitieuze plannen te noemen die binnen tien maanden volstrekt achterhaald bleken te zijn. Een voorbeeld van het effect van gewijzigde inzichten op de feitelijke omstandigheden levert de bejaardenzorg. Het bejaardentehuis in mijn gemeente is gebouwd in 1967 en wordt heden tot de grond toe afgebroken, nauwelijks twintig jaar later. Toentertijd dacht men snel na het bereiken van de leeftijd van 65 jaar, nog relatief jong en overeenkomstig gezond, naar een bejaardentehuis te gaan.

Nu wordt daar heel anders over gedacht. De bejaarde blijft zo lang mogelijk zelfstandig wonen. Het gevolg is een enorme verhoging van de gemiddelde leeftijd van opname geweest (nu ongeveer 83 jaar!). In 1967 kwam men alleen erin als men goed gezond was, nu alleen wanneer een slechte gezondheid en verminderde beweeglijkheid zelfstandig wonen onverantwoord maakt. Het gevolg dáár weer van is, dat het bejaardenhuis anno 1988 veel trekjes gemeen heeft gekregen met een verpleegtehuis. Dat daarbij heel andere eisen aan het gebouw worden gesteld is duidelijk. Zó anders dat het nog jonge gebouw in Hasselt met geen mogelijkheid kan worden aangepast en nu geheel wordt vervangen. Net als op dit terrein is het evenzeer mogelijk dat ook op het terrein van de ontgrondingen zodanige wijzigingen in inzichten en daarmee beleidsopvattingen zullen c.q. kunnen optreden, dat de nieuwe wet al bij zijn totstandkoming achterhaald zal blijken te zijn.

4.5 SEKTOR- EN FACETBELEID

Een tweede, op het eerste gezicht wat theoretisch, maar voor de bestuurlijke praktijk belangrijk punt van kritiek betreft de vervaging van de grenzen tussen facet- en sektorbeleid. Door het aparte sektorale ontgrondingenplan wordt de winning van oppervlakedelfstoffen onttrokken aan de integrale ruimtelijke afweging van streekplan en bestemmingsplan, dus aan de ruimtelijke facetlijn. Het lijkt wel of het ontgrondingenbeleid ook een soort facet-beleid aan het worden is. Kennelijk is dat ook de bedoeling, gezien het feit dat er niet gekozen wordt voor een Strukturaarschema Ontgrondingen. Die bedoeling blijkt voorts ook heel duidelijk uit artikel 23, lid 3 van het voorontwerp (zie Bijlage B, paragraaf B.3). Het bestemmingsplan wordt het bindend toetsingskader voor de niet-wingebieden.

Deze 'winst' voor de positie van het bestemmingsplan wordt duur betaald! Immers in de wingebieden wordt het bestemmingsplan opzij gezet, dus juist d   r waar het grote ontgrondingen betreft. Het wekt verbazing dat het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) hiermee akkoord is gegaan. Ongetwijfeld is hier sprake van een kompromis, voortvloeiend uit het onderhandelingsproces tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van VROM. Mijn inschatting is, dat dit onderhandelingsresultaat voor VROM niet best is, omdat hiermee de positie van de ruimtelijke ordening op langere termijn wordt ondergraven, ook op andere beleidsterreinen dan het onderhavige.

Veel beter was geweest het ontgrondingenplan een hoofdstuk van het streekplan te doen zijn met, als gezegd, een strukturaarschema in plaats van een (vage) Landelijke Beleidsnota. Het is dan aan de provincie de koördinatie van planprocedures en vergunningverlening op provinciaal en gemeentelijk (waar is de aanlegvergunning gebleven?) nivo ter hand te nemen. De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt daarvoor voldoende instrumenten.

4.6 CENTRALISTISCHE SFEER

De centralistische sfeer die het voorontwerp ademt, waar het de positie van de gemeenten betreft is verder een ergerlijke zaak. De gemeente mag eigenlijk niet meedoen. Bleek dat al hiervoor bij het opzij zetten van het bestemmingsplan in de wingebieden, onthullend is artikel 23, lid 4 waarin imperatief wordt bepaald dat Gedeputeerde Staten een aanwijzing GEVEN (dus niet: kunnen geven) aan weerspannige gemeentebesturen. Onthullend inzake de manier waarop

kennelijk op Rijksnivo tegen de gemeenten wordt aangekeken. Dit kan natuurlijk niet!

Een dergelijke konstruktie is bovendien een volstrekt vreemde eend in de bijt van ons rechtsstelsel. In alle vergelijkbare rechtsfiguren, dichtbij ligt de politiedwang, is er sprake van een 'kunnen optreden'. Optreden is immers altijd een zaak van beleid. In elke situatie, ook bij ontgrondingen, moet het mogelijk zijn dat bepaalde overwegingen er toe leiden dat van overheidsoptreden moet worden afgezien, bijvoorbeeld omdat (grotere) belangen worden geschaad of omdat het middel niet in verhouding staat tot het te bereiken doel. Het lijkt niet erg waarschijnlijk dat deze bepaling de Tweede Kamer passeert.

4.7 OVERIGE PUNTEN VAN KRITIEK

Een volgend punt van negatieve waardering is dat het voorontwerp een aantal essentiële zaken laat liggen ofwel daarover erg vaag is. Artikel 11 bijvoorbeeld geeft niet aan of alle dan wel alleen bepaalde ontgrondingen in het plan van de provincie worden opgenomen (Zie Bijlage B, paragraaf B.2). Bovendien zijn er geen bepalingen opgenomen over de (her-)inrichting van de winplaats, de afwerking daarvan, de mogelijkheid om het gebruik van bepaalde wegen bij de afvoer van de specie voor te schrijven en een regeling vooraf ten aanzien van de schade van de gemeentewegen. Tenslotte wordt niets gezegd over de vorm van het overleg met de betrokken gemeenten en de follow-up daarvan. Tenminste moet toch als eis gelden dat de gemeente zeggenschap krijgt over de inhoud van de vergunningsvoorwaarden.

Tenslotte nog een opmerking over de positie van de burger en het betrokken bedrijfsleven. De combinatie van het reeds genoemde artikel 23, lid 4 en artikel 46 - zie Bijlage B, paragraaf B.5 - brengt een nauwelijks acceptabele terugslag in de rechtsbescherming van de burger of van de belanghebbende bedrijven en vooral bedrijfjes. Immers, het bestemmingsplan als voor de burger bekende en herkenbare dicht-bij-huis-maatregel kan zonder veel omwegen opzij worden gezet op grond van een (vaag?) provinciaal ontgrondingenplan. Men kan zich afvragen of het redelijk is te verwachten dat burgers en kleine bedrijven, zonder omvangrijke staven, ook dáár nog eens kennis van nemen, laat staan daar tegen in beroep gaan. Ook zo gezien is het bestemmingsplan als blijvend integratiekader van alle betrokken ruimtelijk relevante belangen ook een groot goed voor de kwaliteit van de rechtsbescherming.

4.8 KONKLUSIE

De gemeenten verdienen in de vergunningverlening een eigen plaats. Alternatieven voor de minieme rol van de gemeenten in het voorontwerp, als dat dan toch een ontwerp moet worden, zijn immers legio. Zo zou kunnen worden gedacht aan de vergunningsbevoegdheid bij de gemeente te leggen voor kleine(re) ontgrondingen en voor de ontgrondingen waarbij de bestemming van de gronden niet gewijzigd wordt. Dit zijn natuurlijk maar deel-alternatieven. Het echte alternatief is het voorontwerp geen ontwerp te laten worden, de huidige Ontgrondingenwet in te trekken en evenals in de streekplannen ook een ontgrondingenhoofdstuk in het bestemmingsplan op te nemen. De voorziening in oppervlakedelfstoffen kan dan aan de Europese marktwerking worden overgelaten met als spin-off nog een aardig stukje deregulering.

100

100

HOOFDSTUK 5

VAN ONTGRONDINGENWET NAAR GRONDSTOFFENWET

Ir. W.J. Van Grondelle

Stichting Natuur en Milieu

INHOUDSOPGAVE:

5. VAN ONTGRONDINGENWET NAAR GRONDSTOFFENWET

5.1 Een ernstig maatschappelijk probleem	43
5.2 Van ontgroningen- naar grondstoffenbeleid	44
5.3 Op weg naar grondstoffenwetgeving	46
5.4 Zorgvuldig beleid	48
Noten	48

5. VAN ONTGRONDINGENWET NAAR GRONDSTOFFENWET

5.1 EEN ERNSTIG MAATSCHAPPELIJK PROBLEEM

Ontgroningen vormen jaarlijks een zware aanslag op natuur, milieu en landschap. Per jaar wordt circa 850 hectare vergraven. Ongeveer 500 ha daarvan ondergaat daarbij een definitieve bestemmingswijziging (1). Het steeds maar voortgaande gebruik van oppervlaktedelfstoffen leidt tot onherstelbare verliezen aan natuurwaarden en waardevolle landschappen, verlies aan landbouwgrond en tot ernstige ruimtelijke problemen (2). Aktuele voorbeelden van aantasting van natuur en landschap zijn onder andere:

- De Kraaijenbergse Plassen. De voorgenomen uitbreiding zal naast grote landschappelijke schade ook het verdwijnen van de ter plekke aanwezige dassenpopulatie veroorzaken;
- Zandwinningen op de Utrechtse Heuvelrug: de Dikkenberg en Prattenburg; een aantasting die onverenigbaar is met de status van dit gebied als 'grote eenheid natuurgebied';
- Zand- en kleiwinning in de uiterwaarden: een groot deel van de uiterwaarden is reeds door ontgroningen aangetast; met name de diepe winningen leiden tot een verlies van wezenlijke waarden van dit internationaal belangrijke landschapstype (3);
- En verder natuurlijk de overbekende voorbeelden van grindwinning in Midden-Limburg, kalksteenwinning in de St. Pietersberg en de nog steeds niet definitief afgewentelde dreiging van afgraving van een deel van het Plateau van Margraten.

Soms is er ook sprake van milieu-problemen, zoals bij de diepe zandwinning in het IJsselmeer en de randmeren. In het IJmeer en het Gooimeer veroorzaken de diepe putten waterkwaliteitsproblemen met bezwaren voor het gebruik als zwemwater en voor de natuurwaarde van deze gebieden.

Ruimtelijke problemen zijn er in tal van situaties, denkt U alleen al eens aan het beslag op landbouwgrond. In het grindwinningsgebied van Midden-Limburg zijn ze echter ongetwijfeld het duidelijkst aanwezig. De ingrijpende verandering van dit gebied heeft geleid tot een sterke achteruitgang van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu. Het is dan ook bepaald geen wonder dat voor de inwoners en bestuurders van de Midden-Limburgse gemeenten en ook voor Gedeputeerde Staten van Limburg de maat nu vol is. De grindwinning moet worden afgebouwd is hier het parool. Dit is echter geen specifiek Limburgs geluid. Het is een teken van een veel wijder maatschappelijk verzet tegen de voortgaande winning van oppervlakte-

delfstoffen. De massale negatieve effecten worden gewoon te veel voor een vol, dichtbevolkt en nog steeds mooi land als het onze.

En natuurlijk, ontgroningen hebben in sommige gevallen ook wel positieve resultaten opgeleverd. Denkt U maar aan de kleiputten en tichelgaten in het riviereengebied, die nu vaak een grote natuurwaarde hebben. Maar daarbij was sprake van speciale omstandigheden, die ver verwijderd stonden van de hedendaagse grootschalige winningen en winmethoden.

Tegenwoordig kan natuurbouw - beter aangeduid als: natuurtechnische natuurbouw - met behulp van ontgroningen in bepaalde gevallen zeker interessante perspectieven bieden. Er is daarmee echter over het geheel beschouwd geen sprake van compensatie voor de aantasting van natuur en landschap.

Alles overwegend kan de konklusie niet anders zijn dan dat er sprake is van een ernstig maatschappelijk probleem. Voorraden delfstoffen zijn eindig. Bij delfstoffen geldt altijd dat er een moment komt dat men moet zeggen: "jammer, op is op". In dit geval is voor verschillende delfstoffen dat moment aangebroken of in zicht. En dan niet in de eerste plaats in technische of bedrijfseconomische zin, maar op maatschappelijke gronden. De maatschappelijke eindigheid is bereikt. En dat vraagt een speciale beleidsaanpak.

5.2 VAN ONTGRONDINGEN- NAAR GRONDSTOFFENBELEID

De winning van oppervlakedelfstoffen dient merendeels voor de grondstoffenvoorziening voor de bouw en de grond-, weg- en waterbouw. Dit zijn belangrijke maatschappelijke sectoren. Een dak boven je hoofd, een weg om te gaan en droge voeten worden algemeen beschouwd als basisverworvenheden van onze samenleving. Toch geeft het zojuist genoemde maatschappelijke protest tegen ontgroningen aan dat het dezelfde samenleving niet onverschillig is hoe die gebouwde omgeving tot stand komt. Er is hier sprake van een moeilijk afwegingsprobleem. En gezien de reeds genoemde maatschappelijke eindigheid gaat het al lang niet meer om de vraag: waar te winnen? maar om de vragen: hoeveel nog? en: kan het niet anders? Er is sprake van een grondstoffenprobleem en niet meer van een ontgroningenprobleem. Er is dus behoefte aan een grondstoffenbeleid in plaats van een ontgroningenbeleid. Dat grondstoffenbeleid moet onder andere de volgende elementen bevatten (4):

- Een kritische analyse van de vraag,
- Een zorgvuldige afweging van de diverse soorten grondstoffen: alternatieve materialen, sekundaire grondstoffen (hergebruik van afvalstoffen) en oppervlakedelfstoffen,

- En op basis daarvan een uitgekiende afstemming van vraag en aanbod.

Het spreekt eigenlijk vanzelf dat een herdefiniëring van de problemen en dus van de beleidsopgave ook om een aanpassing van het instrumentarium vraagt. Vandaar dat termen als beleidsnota, ontgrondingenplan, wintempo-bepaling, regulerende heffing en meldingsplicht opduiken.

Ze zijn alle uiting van de noodzaak om de 'grondstoffenmarkt' te sturen in een maatschappelijk gewenste richting. Dat is op zichzelf geen eenvoudige opgave. De vraagkant is divers met uiteenlopende wensen en criteria. De aanbodkant is ook gevarieerd en deels sterk in ontwikkeling. Ik denk hier met name aan de stroom van bulk (afval)stoffen die alle hun specifieke mogelijkheden en problemen - vaak als milieuproblemen - hebben (5).

Vanuit de optiek van een sturend grondstoffenbeleid zijn daarbij naar mijn mening naast onderzoek, overleg en verboden vooral de financiële instrumenten interessant. Voor een goede afstemming van vraag en aanbod zullen financiële prikkels moeten worden ingebouwd om het bedrijfsleven in de gewenste richting te lokken of te duwen.

Nu is de zojuist geschetste verandering van denken niet iets wat vandaag wordt bedacht. Integendeel, er is op dit beleidsterrein inmiddels al een aardige historie. En we kunnen vaststellen dat de overheid heeft gereageerd op de spanningen en signalen uit de samenleving. Sinds eind van de jaren zeventig de provincies, de Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) en de Stichting Natuur en Milieu, zoals U begrijpt om heel verschillende redenen, alarm sloegen, is er een beleidsproces op gang gekomen waar we nu midden in zitten. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zette zich aan beleidsontwikkeling, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH) en de Raad van de Waterstaat brachten adviezen uit. Er kwam een Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid (LCCO) en een Interdepartementale Commissie voor Ontgrondingen (ICO), een nota 'Uitgangspunten, Probleemstelling en Doelstellingen' (UPD-nota) en recent verscheen de Landelijke Beleidsnota: de nota 'Gegrond Ontgronden'. In dit geheel is een proces te onderkennen van ad hoc vergunningverlening via ontgrondingenbeleid naar grondstoffenbeleid. Van dat laatste weliswaar voorlopig vooral een aantal voorzichtige aanzetten, maar een begin is er. Een belangrijk punt van zorg bij deze beleidsontwikkeling is om de vaart er in te houden. Een belangrijke toets van de nieuwe Ontgrondingenwet is dan ook of deze wel voldoende bijdraagt aan de ontwikkeling van een echt grondstoffenbeleid.

5.3 OP WEG NAAR GRONDSTOFFENWETGEVING

Bij een grondstoffenbeleid hoort een daarop toegesneden wetgeving. De nieuwe Ontgrondingenwet dient naar mijn mening een maatschappelijk georiënteerd, besparend grondstoffen- en ontgrondingenbeleid mogelijk te maken en te stimuleren. Wat kan nu op basis daarvan gezegd worden over het voorontwerp van wet dat nu ter discussie staat? (6,7) Er zijn belangrijke aanzetten in het voorontwerp te vinden. De (hoofd)doelstelling van het beleid, ontleend aan de nota 'Uitgangspunten, Probleemstelling en Doelstellingen' (UPD-nota) en de ontwerp Landelijke Beleidsnota 'Geground Ontgronden', is een goede poging om de contouren van een grondstoffenbeleid te formuleren. Dit is ook in de considerans van het wetsontwerp terug te vinden. Dat is een goede zaak.

De omschrijving van de inhoud van de Landelijke Beleidsnota in artikel 4 is echter beperkter (zie Bijlage B, paragraaf B.2). Daar wordt enkel gesproken over oppervlaktedelfstoffen, een ongewenste inperking zolang niet wordt afgesproken dat daaronder alle mogelijke grondstoffen worden verstaan. Overbodige opmerking? Bij wetgeving luistert alles wat nauwer dan in het dagelijkse leven.

De beschrijving van het ontgrondingenplan in artikel 11 is nog weer enger (zie Bijlage B, paragraaf B.2). Daar gaat het alleen nog over winningen. Het is gewenst deze omschrijving te verruimen omdat er juist voor het provinciaal bestuur met zijn bevoegdheden ten aanzien van het afvalstoffenbeleid een zinvolle beleidsafstemming is te maken op het nivo van grondstoffenbeleid.

De meldingsplicht in artikel 19, lid 3 is daarentegen weer erg interessant (zie Bijlage B, paragraaf B.3). Echt iets in het kader van grondstoffenbeleid. De wintempobepaling - genoemd in de Memorie van Toelichting, blz. 14 - is ook typisch een instrument dat voortvloeit uit de ontwikkeling van een grondstoffenbeleid.

En tenslotte de regulerende heffing. De nota Geground Ontgronden spreekt er wel over, maar het voorontwerp helaas niet. Zo'n heffing dient in de wet te worden opgenomen als een instrument bij uitstek om in het grondstoffenbeleid de eindjes aan elkaar te knopen, wellicht in verschillend opzicht. Regeling in de wet behoeft niet op problemen te stuiten. Als voorbeeld van zo'n heffing kan worden verwezen naar artikel 48 van de Grondwaterwet.

De voorlopige balans over dit voorontwerp kan dus zijn: de aanzetten voor een grondstoffenbeleid zijn er wel, maar er valt nog heel wat te verbeteren.

Daarnaast is het interessant om naar het voorontwerp te kijken vanuit de optiek van planning en rechtsbescherming. Vanuit de milieu-organisaties wordt ingestemd met de planstructuur met een centrale rol voor het provinciale ontgrondingenplan. Terecht is voorzien in Kroonberoep op dat plan. De regeling van de milieu-effektrapportage dient ons inziens te worden uitgebreid zodat het ontgrondingenplan als geheel mer-plichtig wordt. De huidige bepaling dat alleen ontgrondingen van 100 ha en meer mer-plicht kennen is te beperkt. Juist gezien de centrale rol van en de geboden waarborgen rond het ontgrondingenplan dienen de taakstellingen uit de Landelijke Beleidsnota geen bindend karakter te hebben.

De aangekondigde overplanning van 15% is helemaal bezwaarlijk. Juist bij een besparend beleid dient de flexibiliteit te worden gevonden in de tijd (regelmatige aktualisering) in plaats van in de hoeveelheid. Een 'onderplanning' van 15% als stimulans voor zuinigheid ligt meer in de rede.

De coördinatiekonstruktie met de WRO kan in grote lijnen worden onderschreven. Wel dient het een voorwaarde te zijn dat doorkruising van het gemeentelijk planologisch beleid alleen mogelijk is op grond van een vastgesteld en onherroepelijk geworden ontgrondingenplan.

Tegen een aantal onderdelen van de voorgestelde wettelijke regeling hebben wij in dat verband ernstige bezwaren. De mogelijkheid om met toepassing van artikel 60-a van de Wet op de Raad van State de schorsende werking van het Kroonberoep op te heffen is ons inziens in strijd met de eliminatie van de mogelijkheid van beroep in het kader van het bestemmingsplan. Wij pleiten ervoor dit deel van artikel 15 te schrappen (zie Bijlage B, paragraaf B.2).

Taakstellingen dienen niet absoluut bindend te zijn voor een provincie. Het overnemen van artikel 40-w van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (WABM) - dat voorziet in een bindende aanwijzing van de Minister over de inhoud van een vergunning - is daarom overbodig en ongewenst.

Het is verder onduidelijk of (grote) winningen die aan een lokale behoefte voldoen onder het ontgrondingenplan vallen. Het kan ons inziens niet de bedoeling zijn dat in het ontgrondingenplan alleen winplaatsen zouden worden aangewezen die volgen uit de landelijk opgestelde taakstellingen. Dit zou bij ophoogzand een zeer ongewenste situatie geven. De provincies zullen dus ook winplaatsen moeten aanwijzen als er niet van een landelijke taakstelling sprake is. Tenslotte is aandacht nodig voor een goede regeling van de publicatie-vereisten.

5.4 ZORGVULDIG BELEID

Een dan nog even een blik vooruit. Oppervlakedelfstoffen kennen een maatschappelijke eindigheid. Op is op hebben we eerder gekonstateerd, speciaal voor grind en binnen afzienbare tijd ook voor andere delfstoffen. Het is zaak daarop zo goed mogelijk te anticiperen. Dat betekent onder andere het spaarzaam gebruiken van de restanten, maar vooral het zo snel mogelijk realiseren van de gewenste verschuivingen. Dat is geen gemakkelijke zaak. Maatschappelijke veranderingen vragen veel energie, overleg en inventiviteit. Onmogelijk is het echter ook niet en de tijd dringt. Laten we niet onze kop in het zand steken!

NOTEN

- (1) **Gegronnd Ontgronden**, ontwerp Landelijke Beleidsnota voor de oppervlakedelfstoffenvoorziening voor de lange termijn. Rijkswaterstaat, april 1987, Den Haag.
- (2) Hermans, B.P.M., Natuur en landschap vragen ander ontgrondingenbeleid; in P. Ike (red.) '**Ontgrondingen in beweging**', Groningen Geo Pers, 1987.
- (3) Goudswaard, L. en F. Jansen, Zand- en kleiwinning bedreigt de uiterwaarden, **Natuur en Milieu** 82 / 4 / pag. 14-19.
- (4) Stichting Natuur en Milieu, Gegronnd Ontgronden, Commentaar op de Landelijke Beleidsnota '**Gegronnd Ontgronden**', Utrecht, juli 1987.
- (5) Stobbelaar, G. en A. Schermer, Beton zonder grind, **Natuur en Milieu** 88/10 pag. 13-17.
- (6) Voorontwerp voor de nieuwe Ontgrondingenwet, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, januari 1988.
- (7) Stichting Natuur en Milieu, **Commentaar op hoofdlijnen op het voorontwerp van de nieuwe Ontgrondingenwet**, Utrecht, juli 1988.

HOOFDSTUK 6

ONZEKERHEID TROEF

Mr. G.J.A. Sigmond

Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI)

INHOUDSOPGAVE:

6. ONZEKERHEID TROEF

6.1	Inleiding	51
6.2	Grondstoffenvoorziening	52
6.3	Waarom een nieuwe wet	53
6.4	Landelijke Beleidsnota	53
6.5	Provinciaal Ontgrondingenplan	54
6.6	Vergunningverlening	56
6.7	Onteigening	57
6.8	Tot slot	57

6. ONZEKERHEID TROEF

6.1 INLEIDING

Het voeren van een discussie over de inhoud van een nieuwe Ontgrondingenwet dreigt al gauw een theoretisch en vooral erg juridisch woordenspel te worden. De kans is groot dat daarbij de zaken waar het werkelijk om gaat meer op de achtergrond geraken. Met die laatstbedoelde zaken - waar het volgens het ontgrondend bedrijfsleven werkelijk om draait - wordt deze bijdrage dan ook begonnen. Waar het werkelijk om draait is namelijk de continuïteit van de bouw in Nederland op langere termijn. De voorwaarde voor die continuïteit van de bouw ligt in het tijdig kunnen voorzien van die bouw van voldoende kwalitatief goede grondstoffen zoals zand, grind, mergel en klei.

Die onlosmakelijke band tussen de continuïteit van de bouw enerzijds en het anderzijds over langere termijn voortdurend kunnen beschikken over voldoende grondstoffen is essentieel. Zozeer essentieel dat de Rijksoverheid als hoofddoelstelling in de nota 'Uitgangspunten, Probleemstelling en Doelstelling' (UPD-nota) en later in de ontwerp Landelijke Beleidsnota 'Gegronnd Ontgronden' uit genoemde relatie nadrukkelijk haar beleidskonsekwenties trok: het - met inachtneming van zekere randvoorwaarden - zekerstellen van het blijvend beschikbaar komen van voldoende oppervlakedelfstoffen.

Voorts geeft de bedoelde band tussen de bouw en de delfstoffenwinning aan dat de laatste - de delfstofwinning - in feite een afgeleide is van de eerste, dat wil zeggen van de omvang van de totale bouwactiviteit. Wordt er veel gebouwd, dan dienen er grote hoeveelheden oppervlakedelfstoffen te worden gewonnen. Wordt er daarentegen weinig gebouwd, dan zullen de ontgronders in tijd gemeten langer met hun vergunningen vooruit kunnen.

Het tempo waarin derhalve vergunde voorraden daadwerkelijk worden gewonnen is afhankelijk van de vraag uit de markt ofwel de bouwactiviteit. Het is goed dit te realiseren. Bijvoorbeeld ook als verderop in deze bijdrage de zogenaamde wintempo-bepalingen aan de orde komen. Maar het is evenzeer van belang ingeval van vraagstukken als ruimtelijke reservering van grondstofvoorkomens en het voeren van een ruimhartig vergunningenbeleid. Meer vergunningen betekent derhalve **niet** automatisch meer winnen!

6.2 GRONDSTOFFENVOORZIENING

De grondstoffenvoorziening van de bouwnijverheid kan in principe op twee verschillende manieren worden gerealiseerd, namelijk door:

- 1) De voorziening met traditionele oppervlakedelfstoffen;
- 2) De voorziening met zogenaamde alternatieve materialen.

Naar de toepassingsmogelijkheden van alternatieve materialen werd in het verleden - en wordt ook tegenwoordig nog - door het bedrijfsleven veel onderzoek verricht. Op dit gebied is men ook zeker succesvol geweest. Goede geslaagde voorbeelden zijn bijvoorbeeld het hoogovencement, de toepassing van lytag-korrels en het gebroken puin uit bouw- en sloopafval. Het onderzoek zal ook zeker in de toekomst voortgezet moeten worden. Een wezenlijke vervanging van traditionele oppervlakedelfstoffen, zelfs op langere termijn, blijkt echter vooralsnog niet mogelijk. Dit als gevolg van aan bouwmaterialen te stellen puur technische eisen, maar ook ten gevolge van te respekteren veiligheids- en milieunormen. In dit kader dient verwezen te worden naar het in voorbereiding zijnde Bouwstoffenbesluit.

Van grondstof tot grondstof en van toepassingsgebied tot toepassingsgebied kunnen de vervangingsmogelijkheden verschillen. Maar objectief onderzoek - onder meer een rapport van Broers & Partners/DHV uit 1984, de begroting van Verkeer en Waterstaat over 1986, alsook recent het onderzoek met betrekking tot de regulerende heffingen van de Grontmij - toont aan dat voor een zeer groot deel in de grondstoffen zal moeten worden voorzien door de winning van oppervlakedelfstoffen.

Het voorontwerp van de wet wordt door het ontgrondend bedrijfsleven beoordeelt vanuit de harde eis om ook op langere termijn tijdig, voldoende en kwalitatief goede oppervlakedelfstoffen en daarvan vervaardigde producten te kunnen leveren aan de bouw. Aan deze beoordeling ligt derhalve ten grondslag de eis van continuïteit met andere woorden de eis van zekerheid. In de huidige situatie moet de Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) helaas konstateren dat die zekerheid er niet is. Vandaar ook de titel van deze bijdrage: Onzekerheid troef.

Ellenlange procedures ingevolge de Ontgrondingenwet en diverse milieuwetten en de daarbij komende beroepsgangen verplichten de ontgronder nu reeds 10 tot 15 jaar vooruit te kijken. En zijn de noodzakelijke vergunningen er eenmaal, dan biedt dit nog geen zekerheid omtrent het daadwerkelijk kunnen gaan winnen. In vele gevallen dienen dan eerst nog procedures inzake de Wet op de

Ruimtelijke Ordening (WRO) in verband met een bestemmingsplanwijziging te worden doorlopen, waarvan de uitkomst evenmin vaststaat.

De vraag die voorligt is of deze situatie tengevolge van de komst van de nieuwe wet zal verbeteren. De FODI vreest van niet, of in bepaalde gevallen zelfs het tegendeel.

6.3 WAAROM EEN NIEUWE WET

Waarom komt de overheid met een nieuwe wet? Blijkens de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp enerzijds om een planmatiger beleid te kunnen gaan voeren en anderzijds om een betere afstemming tussen sektor en facet (het ontgrondingen- en het ruimtelijke spoor) tot stand te brengen. Dit - zie de hoofddoelstelling uit de U.P.D.-nota en de Nota Gegrond Ontgronden - om bouwend Nederland meer zekerheid te kunnen bieden op een continue voorziening van de benodigde grondstoffen. Een loffelijk streven. De Rijksoverheid verdient dan ook onze waardering voor het feit dat zij verantwoordelijkheid wil aanvaarden ten aanzien van de voorziening van oppervlaktedelfstoffen. Het probleem zit dan ook meer in de uitwerking dan in de intenties zelf.

Hieronder volgen bepaalde suggesties ten aanzien van aanpassingen van het voorontwerp welke als een bijdrage van de FODI aan de inhoudelijke gedachtenvorming moeten worden gezien. Bij het plaatsen van de kanttekeningen wordt de voorgestelde lijn van de planvorming gevolgd:

- Landelijke Beleidsnota;
- provinciaal ontgrondingenplan;
- ontgrondingsvergunning.

6.4 LANDELIJKE BELEIDSNOTA

Met betrekking tot de Landelijke Beleidsnota moet opgemerkt worden dat deze nota als richtsnoer van beleid ten behoeve van de provincie te vrijblijvend is. Zij is met name niet juridisch afdwingbaar. Weliswaar ligt in het voorontwerp besloten de mogelijke toepassing van artikel 40-w van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (WABM), dat overigens zelf ook nog maar een wetsontwerp is. Op grond daarvan zou de Minister van Verkeer en Waterstaat mogelijk een aanwijzing kunnen geven. Dit middel is echter zodanig zwaar, ook in zijn uitwerking, dat betwijfeld moet worden of hiervan ooit gebruik zal worden gemaakt.

De Landelijke Beleidsnota kan voorts taakstellingen geven voor bepaalde grondstoffen, waaraan dan tevens een 'oplossing' wordt gekoppeld voor de afstemmingsproblematiek. Dus alleen voor, in geval van een taakstelling, verplicht aan te wijzen winplaatsen. Voor grondstoffen, waarvoor geen taakstelling nodig wordt geacht, wordt bij strijd met een geldende bestemming in beginsel gekonkludeerd dat de ontgronding er niet moet komen. Een belangrijke doelstelling van de overheid om de huidige Ontgrondingenwet te vervangen - het tot stand brengen van afstemming tussen sektor en facet - wordt dan ook niet bereikt.

In dit licht bepleit de FODI dan ook de Landelijke Beleidsnota in zijn algemeenheid richting provincies taakstellender te doen zijn met betrekking tot alle oppervlaktedelfstoffen door voor alle delfstoffen provinciale taakstellingen te geven. Het ontgrondingenplan zou door de Minister beoordeeld moeten worden op het voldoende zicht geven op realisatie van de algemene taakstellende beleidsnota. Hier wordt later op teruggekomen bij de behandeling van het ontgrondingenplan.

Voorts zou met betrekking tot een delfstof, waar spanning te voorzien is in de voorziening, de provincies verplicht moeten worden winplaatsen aan te wijzen voorzover dit gezien de aard van de winning technisch mogelijk is. De FODI stelt derhalve voor de automatische koppeling van taakstelling en winplaats uit het voorontwerp te schrappen en dit meer flexibel te maken.

Voor het ter zake van afstemming tussen sektor en facet maken van onderscheid tussen winningen in en buiten een winplaats zijn geen echte harde argumenten meer aan te voeren. Weliswaar vond met betrekking tot een winning in een winplaats reeds een afweging plaats in het kader van het ontgrondingenplan. Echter voor winningen buiten een winplaats vindt een eveneens gedegen belangenafweging plaats in het kader van de behandeling van een vergunningaanvraag.

In de Nota Gegrond Ontgronden wordt weliswaar de wens uitgesproken in streekplannen aan te geven waar hoogwaardige en/of schaarse grondstofvoorkomens worden aangetroffen. De FODI bepleit echter een op de wet gebaseerde bestemmingsreservering om allerlei onomkeerbare situaties in potentiële wingebieden te voorkomen.

6.5 PROVINCIAAL ONTGRONDINGENPLAN

Eerder in deze bijdrage is de wens geuit van een toetsing van het ontgrondingenplan of het ontwerp-ontgrondingenplan door de Minister. De Minister dient zich daarbij af te vragen of het plan

voldoende waarborgen biedt voor het kunnen winnen van de in de Landelijke Beleidsnota noodzakelijk geachte hoeveelheden, respectievelijk van het aandeel van iedere provincie daarin (en dat is in feite de toetsingsgrond).

Is dat het geval, dan keurt de Minister het plan goed. Is dat niet het geval, dan geeft de Minister de provincie in kwestie nog drie maanden de tijd het plan alsnog in overeenstemming met de uitgangspunten van de Landelijke Beleidsnota te brengen. Gebeurt dit dan nog niet of onvoldoende, dan geeft de Minister een aanwijzing. De Minister neemt een besluit terzake van goed- of afkeuring van het plan eerst na een algemene inspraakronde. Uitsluitend de provincie zou de mogelijkheid van Kroonberoep moeten hebben tegen de hier bedoelde ministeriële aanwijzing.

Wanneer deze weg van ministeriële toetsing gekozen wordt, dan is nadrukkelijk te bepleiten dat de mogelijkheid van Kroonberoep tegen het ontgrondingenplan vervalt. De FODI bepleit dit vooral ook uit het oogpunt van het voorkomen van kumulatie van beroepsmogelijkheden. In het concept-voorontwerp dienen zich dan ook veel te veel beroepsmogelijkheden aan, namelijk:

- Kroonberoep tegen het ontgrondingenplan;
- Kroonberoep tegen een eventuele aanwijzing ex artikel 37 WRO met betrekking tot wijziging van het bestemmingsplan;
- Kroonberoep tegen de eventuele uitnodiging ex artikel 38, 4e lid WRO;
- Kroonberoep tegen wijziging van het bestemmingsplan. In het voorontwerp alleen uitgesloten voorzover het de **noodzaak** betreft van ontgroning in een winplaats;
- AROB-beroep tegen eventuele verlening van de verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 19 WRO;
- AROB-beroep tegen de ontgrondingsvergunning.

De FODI wijst in zijn algemeenheid de aanwezigheid van een adequate beroepsmogelijkheid niet af. Integendeel, het verleden heeft duidelijk gemaakt hoezeer het ontgrondend bedrijfsleven daar zelf ook belang bij kan hebben. Wel wordt er bezwaar gemaakt tegen enerzijds de kumulatie van diverse beroepsgangen en anderzijds het ontbreken van strakke termijnen waarbinnen op een beroep beschikt moet worden.

Blijft het Kroonberoep tegen het ontgrondingenplan met schorsende werking onverhoopt gehandhaafd, dan bepleit de FODI nadrukkelijk om de machtiging te handhaven. De machtigingsmogelijkheid is dan alleen al nodig om te voorkomen dat een Kroonberoep tegen één onderdeel van het ontgrondingenplan ook de andere onderdelen stil legt. Voorts zullen in dit kader de ontgrondingenplannen ter zake

van de diverse oppervlakedelfstoffen als afzonderlijke deelplannen moeten worden gezien. Het voorontwerp is op dit punt duidelijk.

6.6 VERGUNNINGVERLENING

De mogelijke voorwaarden aan de vergunningverlening te verbinden worden in het voorontwerp aanmerkelijk uitgebreid. Er wordt niet meer - zoals voorheen - gesproken over voorwaarden strekkend ter bescherming van betrokken belangen, doch de voorwaarden moeten de betrokken belangen zelfs gaan **dienen!** Wellicht op het eerste gezicht meer een kwestie van woorden. Indien men echter de Memorie van Toelichting nauwkeurig leest, dan wordt duidelijk dat in feite al het denkbare - en vooral ook nu nog ondenkbare, maar dat zal zeker ingevuld worden - binnen dit kader begrepen kan gaan worden. In feite wordt het verkrijgen van een vergunning nog slechts onderwerp van handel tussen overheid en ontgronder en is de meest biedende ontgronder koopman. Een voorwaar heel kurieuze kijk op: Evenwichtige belangenafweging.

Deze problematiek klemmt des te meer daar niet slechts de kosten van herinrichting of van een redelijke aanpassingsinrichting van het gebied na ontgronding voor rekening van de ontgronder zullen zijn, doch ook de latere beheerkosten van het heringerichte gebied. Voorzover de ontgronder zich niet nadrukkelijk opwerpt als tevens beheerder van het residu, is dit volstrekt onaanvaardbaar. De kosten van het beheer behoren bij de nieuwe eigenaar/beheerder. Met een beetje fantasie kan men de tropische zwemparadijzen al op ons af zien komen. Derhalve is er sprake van onacceptabele open-einde-regelingen.

In het kader van op te leggen vergunningsvoorschriften acht de FODI vervolgens eventueel dwingend voorgeschreven wintempobepalingen uit den boze. Juist de goed funktionerende bedrijven die adequaat op de marktvraag inspelen worden hiervan het slachtoffer. Het effect hiervan kan niet anders dan in strijd zijn met een zo vrij mogelijk spel van vraag en aanbod.

Zo valt ook het opleggen van een regulerende heffing op oppervlakedelfstoffen af te keuren. Wellicht ware dit te overwegen indien een wezenlijke toepassing van met oppervlakedelfstoffen kwalitatief vergelijkbare alternatieve grondstoffen in het verschietslag. Nu dit algemeen onderkend niet het geval is, is het toepassen van deze heffing oneigenlijk, oneconomisch en ondoelmatig.

Voorts dient de aandacht gevestigd te worden op de mogelijkheid die artikel 31 lid 2 van het voorontwerp biedt om een door Gedeputeerde Staten op grond van artikel 30 toegekende schadevergoeding

ten laste van de vergunninghouder te brengen (zie Bijlage B, paragraaf B.3). In feite komt dit erop neer dat de overheid royaal en geheel naar eigen believen schadevergoedingen kan toekennen aan derden om vervolgens de rekening daarna aan de ontgronder voor te leggen. Een situatie die voor een echt serieuze discussie nauwelijks ruimte laat!

6.7 ONTEIGENING

De FODI bepleit het ten name van provincie en Rijk mogelijk maken van onteigening op basis van een definitief vastgestelde provinciaal ontgrondingenplan ten behoeve van een daarin aangewezen winplaats. Aan artikel 47 van het voorontwerp (zie Bijlage B, paragraaf B.5) dient met het oog daarop een bepaling te worden toegevoegd, waarin een daartoe strekkende aanvulling van artikel 72-c eerste lid van de Onteigeningswet wordt opgenomen.

6.8 TOT SLOT

Ter afsluiting van deze bijdrage dient nog opgemerkt te worden dat er bewust niet ingegaan is op de vraag of een nieuwe Ontgrondingenwet eigenlijk wel nodig is, of dat volstaan had kunnen worden met enige aanpassingen van de bestaande wet. De FODI wil erop wijzen dat, indien bij vergunningverlenende overheden altijd maar de wil had bestaan tot het verlenen van voldoende vergunningen, de bestaande Ontgrondingenwet daartoe voldoende mogelijkheden bood. Echter evenzeer - zo heeft het ontgrondend bedrijfsleven maar al te vaak moeten ervaren - voor het tegendeel. Hierin ligt de voornaamste waarschuwing voor de toekomst besloten.

HOOFDSTUK 7

DISKUSSIE ROND HET KONCEPT VOORONTWERP

Ir. P. Ike
Drs. B. van der Moolen

Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning
Fakulteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

INHOUDSOPGAVE:

7. DISKUSSIE ROND HET KONCEPT VOORONTWERP

7.1	Inleiding	61
7.2	Overwegingen / uitgangspunten wetsontwerp	63
7.3	Ontgrondingenwet / Wet op de Ruimtelijke Ordening	65
7.4	Landelijke Beleidsnota / taakstellingen	68
7.5	Mate van detaillering / planningstermijn	73
7.6	Ontgrondingenplan / rechtsbeschermingselement	78
7.7	Financiering van plantaken	81
7.8	Aanvraag ontgrondingsvergunning	82
7.9	Winrechtenverdelings-problematiek	83

7. DISKUSSIE ROND HET KONCEPT VOORONTWERP

7.1 INLEIDING

Tijdens het symposium 'Ontgrondingen, planvorming en beleid in het licht van een nieuwe Ontgrondingenwet' op 21 september 1988 in Utrecht werden de deelnemers in de gelegenheid gesteld om over het concept van de nieuwe Ontgrondingenwet (d.d. jan. 1988) van gedachten te wisselen met de leden van het discussieforum. Een belangrijk doel van de studiedag was immers om een bijdrage te leveren aan de discussie over het nieuwe planningstelsel en het beleids-instrumentarium zoals dat in het concept voorontwerp wordt aange-reikt. Het ging daarbij primair om een eerste openbare menings-peiling. In het forum hadden de volgende personen plaatsgenomen:

- 1 Mr. M.V. van Ginkel, Hoofddirectie van de Waterstaat, Afdeling Wetgeving.
- 2 J. van Dijkhuizen, Gedeputeerde Provincie Gelderland.
- 3 Drs. M.A.J. Knip, VNG, Burgemeester van Hasselt.
- 4 Ir. W.J. Van Grondelle, Stichting Natuur en Milieu.
- 5 Mr. G.J.A. Sigmond, Voorzitter FODI.
- 6 Ir. P. Ike, Rijksuniversiteit Groningen (dagvoorzitter).
- 7 Ir. B. de Jong, Hoofddirectie van de Waterstaat, Onderafdeling ontgrondingen en alternatieve materialen.

De eerstgenoemde vijf personen hadden eerder op de dag als inleider reeds hun visie op het wetsvoorstel weergegeven. De teksten van deze inleidingen, welke in het kader van onderhavige publikatie zijn bewerkt, zijn opgenomen in de voorgaande hoofdstukken twee t/m zes van dit boek.

In dit hoofdstuk worden de grote lijnen van de discussie rond het wetsontwerp weergegeven aan de hand van een aantal hoofdthema's zoals die tijdens de forumdiskussie naar voren zijn gekomen. De paragraafindeling is gebaseerd op deze hoofdthema's. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de gemaakte opmerkingen - voor zover mogelijk - redactioneel zijn ingekort zonder afbreuk te doen aan de strekking van de vragen c.q. antwoorden. De problematiek rond de nieuwe wet is dermate complex en veelomvattend dat lang niet alle problemen tijdens de anderhalf uur durende forumdiskussie konden worden behandeld. Dit blijkt onder andere uit het feit dat veel van de in de vorige hoofdstukken beschreven problemen niet of zijdelings behandeld zijn tijdens de discussie.

In de volgende paragraaf wordt allereerst ingegaan op de overwegingen c.q. achtergronden die er toe hebben geleid dat er thans, slechts 17 jaar na de inwerkingtreding van de huidige Ontgrondingenwet, een concept voor een geheel nieuwe Ontgrondingenwet ter tafel ligt. Vervolgens wordt in paragraaf 7.3 aandacht geschonken aan de afstemmingsproblematiek tussen de sektor ontgrondingen en het facet ruimtelijke ordening. De discussie rond het thema 'Landelijke Beleidsnota' met daaraan gekoppeld het begrip 'taakstelling' wordt in paragraaf 7.4 belicht.

De gedetailleerdheid waarmee ontgrondingenplannen wel of niet zouden moeten worden opgesteld en de termijn waarop de overheid wel of niet zou moeten plannen komt in paragraaf 7.5 aan de orde. Het thema 'rechtsbescherming' in relatie tot het ontgrondingenplan wordt in paragraaf 7.6 afzonderlijk behandeld. In paragraaf 7.7 komt vervolgens het probleem van de financiering van de plantaken ter sprake. In paragraaf 7.8 wordt daarna specifiek ingegaan op een belangrijk procedureel aspect bij de vergunningverlening. Tenslotte wordt in paragraaf 7.9 de winrechtenverdelings-problematiek nog eens nader onder de loep genomen.

7.2 OVERWEGINGEN / UITGANGSPUNTEN WETSONTWERP

Alvorens met de discussie werd aangevangen, werd ir. B. de Jong (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) door de voorzitter uitgenodigd om, als inleiding op en aanzet tot de discussie, nog eens kort aan te geven welke de belangrijkste overwegingen c.q. uitgangspunten zijn geweest die tot het huidige concept voorontwerp hebben geleid.

Ir. B. de Jong (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"Allereerst even een paar feiten en politieke gegevens die ten grondslag lagen aan de wens om te tot een nieuwe Ontgrondingenwet. In willekeurige volgorde en zonder volledig te zijn noem ik:

- De afstemming tussen de vergunningverlening in het kader van de Ontgrondingenwet en de bestemmingsplanprocedure in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) bleek en blijkt in de praktijk veel tijd in beslag te nemen en vaak wringing te geven (procedures na elkaar).
- Ook op de lange termijn (en daarbij wordt gedacht aan 25-50 jaar) zullen er in ons land nog oppervlakedelfstoffen gewonnen moeten kunnen worden. De vraag is niet aan de orde of dat nodig is maar in welke mate. Dat er ook op de lange termijn in ons land nog oppervlakedelfstoffen gewonnen moeten kunnen worden moet als een politiek gegeven worden gezien.
- Er is in de afgelopen decennia een toenemende spanning ontstaan tussen enerzijds de behoefte aan te winnen oppervlakedelfstoffen en anderzijds de mogelijkheden daartoe in ons kleine dichtbevolkte landje.
- In de afgelopen jaren zien we een steeds toenemende overheidsbemoeienis vanuit verschillende hoeken bij de vergunningverlening rond vooral ingrijpende ontgrondingen. Als voor een grote ontgroning vergunning werd aangevraagd, dan vroeg dat van de overheid (provincie), maar meestal ook van andere overheidsinstanties veel werk om uiteindelijk tot een besluit te komen.

Hierop voortbordurend, en kijkend naar de taakverdeling tussen de verschillende overheden, is er voor het concept zoals dat er nu ligt, ondermeer uitgegaan van de volgende punten:

- Er ligt een taak voor de landelijke overheid voor de voorziening in de behoefte aan grondstoffen (hierbij wordt de nadruk gelegd op grondstoffen zoals ook in de hoofddoelstelling van de Landelijke Beleidsnota 'Gegrond Ontgronden' staat, namelijk het voldoen aan de behoefte aan grondstoffen, vervangende materialen

danwel - als dat niet kan - oppervlakedelfstoffen) en dat betekent dat er vanuit gegaan is dat het Rijk zich buigt over vragen als:

- . Hoe lang kunnen we voor bepaalde oppervlakedelfstoffen, nog op maatschappelijke wijze doorgaan met winning in ons land of moeten we zeggen stop in Nederland en haal het maar elders vandaan?
- . In welke provincies moet hoeveel gewonnen worden? Deze vraag komt voort uit de spanning tussen behoefte en mogelijkheden en dat kan leiden tot neigingen van 'eldersplanologie'. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is geweest dat de landelijke overheid een taak heeft om te bekijken in welke provincie hoeveel gewonnen moet worden als er zich een grote spanningen voordoen tussen behoefte en winningsmogelijkheden van bepaalde oppervlakedelfstoffen.
- De provincies behouden de taak die zij vanouds reeds hadden, namelijk het bekijken waar en hoe binnen een provincie een bepaalde oppervlakedelfstof kan worden gewonnen.
- Het regelen van de nabestemming in het kader van de WRO blijft een gemeentelijke taak. Dat wil niet zeggen dat de realisatie daarvan ook een gemeentelijke taak is, maar dat geldt voor alle bestemmingen.

Résumerend kunnen we dus stellen dat voor wat betreft de zorg voor de voorziening het Rijk de kapitein op het schip is. Wat betreft het waar en hoe is de provincie de kapitein op het schip en wat betreft de nabestemming is de gemeente de kapitein op het schip."

7.3 ONTGRONDINGENWET / WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING

Dhr. Meijnen (Smals BV Grint- en Zandexploitatie) ging vervolgens in op de wijze waarop het bestaande instrumentarium binnen de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) wordt benut om ontgrondingen te realiseren.

Dhr. Meijnen (Smals BV):

"Dhr. van Ginkel stelt dat de huidige Ontgrondingenwet lokatie- en uitvoeringsgericht is. Daarnaast kennen we de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) met als belangrijke planfiguren: het streekplan en het bestemmingsplan. Dhr. van Ginkel zegt: in theorie zouden deze twee wetten elkaar goed kunnen aanvullen maar in de praktijk ontbreekt een toelatingskader voor ontgrondingen in streekplannen en bestemmingsplannen. Verder heb ik dhr. van Ginkel horen stellen: een belangrijke reden waarom de mogelijkheden niet benut worden is in feite de onbekendheid met ontgrondingen en daarom moet de nieuwe Ontgrondingenwet uitgebouwd worden met planningskader. De vraag die dan vervolgens bij mij opkomt is: waarom worden de bestaande mogelijkheden van de WRO niet veel beter benut?"

Dhr. van Ginkel (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"Inderdaad worden de bestaande mogelijkheden van de WRO niet in voldoende mate benut. De planning van gebieden die bestemd zijn voor primaire ontgrondingen komt in streekplan- en bestemmingskader niet autonoom op gang. Eén van de verklarende factoren is het ontbreken van voldoende kennis. Een andere faktor is het feit dat men delfstoffenwinning niet als een aangelegenheid van het bedrijfsleven ziet. Als bedrijven een vergunning aanvragen blijkt dat er in de desbetreffende streekplannen en bestemmingsplannen over dat soort grondgebruik niet is nagedacht. Het plankader, zoals dat in het voorontwerp is neergelegd, moet ervoor zorgen dat het systematisch bestuderen van prognoses van behoefte aan oppervlakedelfstoffen materiaal op tafel brengt voor een planning met deels ook ruimtelijke elementen."

Dhr. 't Hoen (provincie Gelderland):

"Hierop inhakend: dhr. van Ginkel suggereert dat het op dit moment helemaal niet gebeurt, maar hoe staat hij dan tegenover het feit dat thans in diverse provincies ontwikkelingen in gang zijn gezet waarbinnen wel allerlei ontgrondingenplannen in het spoor van de ruimte-

lijke ordening ontwikkeld worden. Met andere woorden ook binnen het huidige instrumentarium zijn er op dit moment ontwikkelingen aan de gang waarin dit soort plannen wel uitgewerkt worden en waarin wel gebruik wordt gemaakt van het RO-instrumentarium."

Dhr. van Ginkel (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"Ik heb niet beweerd dat er in de ruimtelijke plannen nooit aandacht wordt geschonken aan ontgrondingen. Maar de planning voor lange en korte termijn, zoals wij die voorstaan ten aanzien van de verschillende oppervlaktedelfstoffen, die zien we toch maar in beperkte mate. Waar de besturingsbehoefte van een provincie heel groot is geweest heeft men het ruimtelijke instrumentarium weten te vinden maar in heel veel gevallen bleek de ruimtelijke ordening het sluitstuk te zijn. Vandaar dat wij zeggen dat de oppervlaktedelfstoffenplanning een duidelijk eigen gewaarborgd planningskader nodig heeft."

Dhr. Meijnen (Smals BV):

"Blijkbaar is het toetsingskader in de WRO al wel aanwezig. Het wordt niet voldoende benut stelt u, dus moeten we een nieuw juridisch toetsingskader opnemen in de nieuwe wet. Dat is naar mijn mening niet de juiste weg."

Dhr. van Dijkhuizen (provincie Gelderland):

"Ik denk ook dat uit de reactie van onze kant, vanuit de provincie Gelderland, gebleken is dat wij niet erg gelukkig zijn met deze opzet. In Gelderland zijn de streekplannen vorig jaar opnieuw vastgesteld door Provinciale Staten en toen is ook duidelijk in de Statenbehandeling gezegd dat deze streekplannen globaal en flexibel moeten zijn en moeten kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen die zich voordoen. Ik denk dat juist dit een maatschappelijke ontwikkeling is die zich voordoet en dat via streekplanuitwerkingen middels sektorale beleidsplannen, er duidelijk mogelijkheden liggen om in te spelen op een konkrete vraag. Het "eigen planningskader" waar dhr. van Ginkel op duidt, is een weg die veel ingewikkelder is dan hetgeen er op dit moment bestaat, en dat heb ik ook bedoeld te zeggen in mijn inleiding met: je moet niet datgene dat op dit moment goed is weggooien, maar je moet proberen om het te behouden en eventueel aan te passen."

Dhr. Knip (Burgemeester van Hasselt):

"Als ik hier op mag inhaken, ik ben het met de voorgaande spreker helemaal eens. Ik wil nog even aansluiten bij hetgeen dhr. de Jong heeft gezegd. Dhr. de Jong heeft als eerste aanleiding voor een nieuwe Ontgrondingenwet de afstemmingsproblemen met de WRO genoemd. Ik vind dat er te weinig is nagedacht om juist die afstemmingsproblemen zodanig op te lossen door tenminste streekplan en bestemmingsplan in de RO-faceti hun plaats te laten behouden en zo mogelijk uit te bouwen, waardoor de afstemming van al die betrokken belangen bij ontgrondingen met de andere belangen door de RO aan elkaar worden geknoopt, een eigen plaats krijgen, maar wel gekoördineerd met alles wat daarbij in dat ruimtelijke gebied speelt. Als ik dan dhr. de Jong heel wervend hoor zeggen dat de gemeente ook kapitein is, dan is dat wel op een modderschuit waar de modder al uit is gehaald en dat is toch wel een erg lege huls."

Dhr. de Jong (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"Ik wil nog graag ingaan op de relatie tussen het ontgrondingenbeleid en de ruimtelijke ordening, en dan met name het streekplan. Als u er vanuit gaat dat er een Landelijke Beleidsnota zal komen die een periode van 25 jaar overziet, dan denk ik dat het volgende mogelijk is voor wat betreft de afstemming met het streekplan. Streekplannen van provincies kunnen daarop inhaken, want zo'n Landelijke Beleidsnota geeft niet alleen taakstellingen voor de komende 10 jaar maar ook een globalere visie van hoe het Rijk de ontwikkelingen ziet voor die 15 jaar daarna. Het wordt dus een totaliteit van 25 jaar. Als dat opgepikt wordt binnen het streekplankader, dan is er de mogelijkheid om een koppeling te maken met de ruimtelijke ordening en wel zodanig, dat als de provincie naderhand een ontgrondingenplan maakt, dat ook gebaseerd kan zijn op zo'n streekplan waarin men gekeken heeft naar die 25 jaar in de Landelijke Beleidsnota. Ik zou met name op dat nivo aandacht willen vragen voor een betere koppeling tussen ontgrondingen en ruimtelijke ordening. Als je zo ver vooruit ziet kun je, althans vanuit de ruimtelijke ordening, duidelijke richtlijnen aangeven ten aanzien van: daar kan het wel en daar kan het niet. Provincies kunnen daar vervolgens met een ontgrondingenplan op inspringen."

7.4 LANDELIJKE BELEIDSNOTA / TAAKSTELLINGEN

Ten aanzien van het beleidsinstrument 'Landelijke Beleidsnota' werden tijdens de forumdiskussie twee thema's ingebracht. Het eerste thema betrof de juridische afdwingbaarheid van het landelijke beleid bij een provincie en het tweede thema had betrekking op de procedure rond de totstandkoming van de Landelijke Beleidsnota.

Dhr. Ike (Dagvoorzitter):

"De heer Sigmond van de FODI stelde in zijn inleiding dat de Landelijke Beleidsnota, als richtsnoer van beleid naar de provincies toe, te vrijblijvend is. Het landelijke beleid zou niet juridisch afdwingbaar zijn bij provincies. Ik denk dat dit tot problemen aanleiding geeft als deze stelling waar is."

Dhr. van Ginkel (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"Dat hangt er vanaf hoe je er naar kijkt. De opdracht die in de vorm van de taakstelling aan het provinciaal bestuur wordt gegeven, is een heel duidelijke opdracht: Provincie zorg ervoor dat maatregelen worden getroffen om de mogelijkheid te scheppen dat een bepaalde hoeveelheid oppervlakedelfstoffen in uw provincie kan worden gewonnen en wijs met het oog daarop winplaatsen aan in het ontgrondingenplan. Die opdracht heeft de provincie uit te voeren. Men mag verwachten dat een overheidslichaam de wettelijk opgedragen taken uitvoert. In die taakstelling wordt verder de provincie de vrijheid gelaten de plaatsen te kiezen waar die delfstoffen zouden moeten worden gewonnen. Er is dus niet gekozen voor een struiktuschema oppervlakedelfstoffen, waarin een en ander veel centraler geregeld zou moeten worden."

Dhr. Sigmond (Voorzitter FODI):

"Ik wil twee opmerkingen maken. Op de eerste plaats onderbouwt dhr. van Ginkel de mate van binding door te wijzen naar de winplaatsen. Dan konstater ik dat een winplaats alleen aangewezen wordt in geval van een taakstelling en dat derhalve de bindendheid voor zeer veel delfstoffen waar geen taakstellingen voor nodig worden geacht, er kennelijk niet is. Op de tweede plaats heeft kennelijk ook de provincie behoefte aan meer binding want dhr. van Dijkhuizen bepleit een toetsing van het ontgrondingenplan aan de Landelijke Beleidsnota."

Dhr. Ike (Dagvoorzitter):

"Uit de woorden van dhr. van Ginkel mag ik opmaken dat de taakstellingen afdwingbaar zijn? Of wordt een en ander dan toch nog gerealiseerd door middel van een soort onderhandelingsprincipe zoals we dat op dit moment ook kennen?"

Dhr. van Ginkel (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"Het Rijk houdt niet het potlood van de provincie vast bij het opstellen van het ontgrondingenplan en als dat potlood wat bewegingen maakt met een uitkomst die niet spoort met wat het Rijk daarvan verwacht, dan is er niet een duidelijke 'in-de-plaatstreding' waarbij het Rijk het dan wel even doet. Zover hebben wij niet willen gaan in dit model."

Dhr. de Jong (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"Voorts aktiveert het concept voorontwerp ook artikel 40-w van Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (WABM). Dit artikel maakt het mogelijk dat het Rijk een bindende aanwijzing geeft aan een provincie ten aanzien van het moeten verlenen van een vergunning. Dat geeft het Rijk een extra instrument. Daar kan een rechterlijke instantie ook moeilijk omheen."

Dhr. Kloosterboer (Landbouwschap):

"Ik heb die taakstellingen wel als afdwingbaar gevoeld want waarom noem je het anders een taakstelling. De totstandkoming van de Landelijke Beleidsnota vind ik erg summier. Er is een inspraakronde en dat is het, terwijl toch de Landelijke Beleidsnota via de taakstellingen een belangrijk deel van het ontgrondingenbeleid wordt vastgelegd. De provincie kan in wezen niet anders dan die winplaats aanwijzen, waarin voldoende grondstoffen gewonnen kunnen worden om aan de taakstelling te voldoen. Ik ben van mening dat aan de Landelijke Beleidsnota een procedure gekoppeld moet worden om te komen tot een afweging van de taakstellingen. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan een procedure vergelijkbaar met die van een struktuurschema, zodat in elk geval de Tweede Kamer beslist over de hoogte van de taakstellingen met als gevolg dat het een duidelijke politieke beslissing wordt. In het concept voorontwerp wordt de nota slechts 'aangeboden' aan de Tweede Kamer en wordt er niet direkt gevraagd om een behandeling zoals wij die bij de struktuurschema's kennen. Op dit punt vraag ik dus een extra procedure."

Dhr. de Jong (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"Ik denk dat dhr. Kloosterboer toch onrecht doet aan de voorgestelde procedure rond de Landelijke Beleidsnota. In het concept van de wet is een behoorlijk zware procedure voorgeschreven. Er wordt eerst een concept voorontwerp Landelijke Beleidsnota opgesteld, in onze kultuur hebben we daar uitgebreid ambtelijk overleg over, ook met de belanghebbende instanties. Vervolgens wordt er bestuurlijk over gepraat. Uiteindelijk krijgt dan de Tweede Kamer zo'n nota en heeft vervolgens alle mogelijkheden om via moties te proberen deze nota te wijzigen. Het is een zwakkere procedure dan die rond de strukturschema's, dat geef ik toe, maar ik vind dat er toch wel een voldoende' zware procedure aan gekoppeld is."

Dhr. Van Grondelle (Stichting Natuur en Milieu):

"Ik kan me goed vinden in de suggestie van dhr. Kloosterboer, om als die bindende werking van de taakstellingen zou worden doorgevoerd, daar konsekventies uit te trekken. Het is of het één of het ander. Of een ontgrondingenplan heeft Kroonberoep met als gevolg dat de Raad van State een toets op de inhoud daarvan pleegt. Het moet dan echter ook effect kunnen hebben. Het moet niet zo zijn dat de taakstellingen buiten de discussie blijven. Dat betekent dus dat bij 'ontgrondingenplan + kroonberoep' discussie over de taakstelling mogelijk moet zijn. Daarin moeten ook veranderingen kunnen worden aangebracht. Of de taakstellingen zijn wel bindend, zoals de FODI bepleit, maar dan moet de overheid ook de konsekwentie trekken dat er in een eerder stadium veel meer waarborgen voor rechtsbescherming worden geboden rond de totstandkoming van de taakstellingen. Het gaat immers om de verdeling van de taakstellingen over de provincies en dat is een politiek keuze. Bovendien is er bij de procedures die dhr. de Jong noemt allerlei ambtelijk overleg, maar dat betekent nog geen rechtsbescherming voor belanghebbende bedrijven en groeperingen uit de samenleving. We moeten goed onderscheid maken tussen enerzijds ambtelijk en bestuurlijk overleg en ook inspraak die een vrijblijvend karakter hebben, en anderzijds rechtbescherming door middel van een toetsing door de Raad van State."

Dhr. Sigmond (Voorzitter FODI):

"Mij wordt een keuze voorgelegd die ik toch een beetje als schijnkeuze ervaar. Of provincie A een taak krijgt opgelegd en hoe groot die taak zal zijn, dat zal de burger in die provincie een zorg zijn. Voor de burger wordt het pas een aktueel probleem als je over een konkrete plaats en de wijziging van de bestemming ten aanzien van

die plaats praat. In de nu ter tafel liggende structuur hoeven geen extra beroepen, omdat we voldoende hebben aan het beroep dat aan de wijziging van de bestemming verbonden is."

Dhr. Kloosterboer (Landbouwschap):

"In dat laatste geval wordt aan een bindende taakstelling getoetst en dan kan alleen nog gepraat worden over de plaats van de winning maar niet meer over de hoeveelheden die gewonnen zouden moeten worden. De taakstelling staat dan niet meer ter discussie, evenmin als de vraag welke grondstoffen we gaan gebruiken en de mogelijkheden voor heffingen en dergelijke. We kennen dan wel Kroonberoep in het kader van het bestemmingsplan, maar het is maar zeer de vraag of je daarbij nog enige illusie moet hebben op succes."

Dhr. Ike (Dagvoorzitter):

"Een vraag aan dhr. van Dijkhuizen. Ik wil even terugkomen op het punt van de juridische afdwingbaarheid en het beter benutten van het WRO-instrumentarium. Als we nu naar de huidige Ontgrondingenwet kijken, zouden we dan niet de planning verder 'afdwingbaar' in het spoor van de ruimtelijke ordening kunnen laten verlopen?"

Dhr. van Dijkhuizen (Provincie Gelderland):

"Wat betreft de afdwingbaarheid dacht ik dat in principe de mogelijkheid er op dit moment ook is, want de minister kan in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) een aanwijzing geven. Ik zou er niet zo gelukkig mee zijn net zo min als ik er gelukkig mee ben wanneer een provincie een aanwijzing moet geven aan een gemeente om iets te regelen. Ik denk ook dat het een uiterst middel moet zijn."

Dhr. de Jong (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"Die mogelijkheid staat inderdaad in de WRO, maar waar zou die aanwijzing op gebaseerd moeten worden volgens dhr. van Dijkhuizen?"

Dhr. van Dijkhuizen (Provincie Gelderland):

"Ik ga er vanuit dat een aanwijzing nooit zomaar gepleegd wordt en dat er altijd een duidelijk argument achter moet zitten, gegrond op

feiten. Ik zou me kunnen voorstellen dat wanneer een provincie zich systematisch onttrekt aan datgene wat door het Rijk als taak is vastgesteld, de minister niet anders kan dan een aanwijzing geven in het spoor van de WRO, zodat een provincie gedwongen wordt in het streekplan aan te geven wat waar moet gebeuren en dat vervolgens de provincie een en ander met de gemeente misschien ook wel via een aanwijzing zal moeten regelen, opdat het ook daadwerkelijk gebeurt."

Dhr. Sigmond (FODI):

"Ik kan me heel goed voorstellen, gezien het pleidooi van dhr. van Dijkhuizen om het ontgrondingenplan ingeval van een taakstelling te laten toetsen door de minister, dat die aanwijzing daarmee nauw verbonden moet worden gezien."

Dhr. Van Grondelle (Stichting Natuur en Milieu):

"Er is toch nog wat meer aan de hand. Het is niet voor niets dat dhr. de Jong vraagt waar de aanwijzing op gebaseerd moet zijn. Dergelijke aanwijzingen moeten gebaseerd zijn op nationaal ruimtelijk beleid. De konsekwentie van de opmerkingen van dhr. van Dijkhuizen zou in feite zijn dat er een struktuurschema ontgrondingen moet komen want anders hebben we geen nationaal ruimtelijk beleid op dit terrein. Ik denk dat de vaststellingsprocedure van de Landelijke Beleidsnota in die zin aangevuld moeten worden als we die richting uit gaan."

7.5 MATE VAN DETAILLERING / PLANNINGSTERMIJN

Het thema 'nauwkeurigheid van ontgrondingenplannen' werd door meerdere sprekers vanuit verschillende invalshoeken belicht. Verschillende deelnemers legden daarbij een verband met de vraag in welke mate de overheid zou moeten plannen en welke plannings-termijnen daarbij zouden moeten worden gehanteerd.

Dhr. Knip (Burgemeester van Hasselt):

"Ik wil nog even ingaan op de vaagheid van ontgrondingenplannen en de waarde, of beter gezegd de onwaarde van de planning over langere termijn. Het gaat bij de Landelijke Beleidsnota om een termijn van 25 jaar. In mijn eigen kleine gemeente hebben wij een bejaardentehuis dat in 1967 is opgeleverd en in gebruik werd genomen. Heden breken wij het af! Het bejaardentehuis voldoet niet meer aan de eisen van de tijd. Het gebouw is verder prima maar we kunnen er niks meer mee vanwege het feit dat de bevolkingsontwikkeling anders is verlopen dan verwacht en omdat de inzichten zijn gewijzigd. Voor oppervlakedelfstoffen geldt een vergelijkbare situatie. Denkt u maar aan de mogelijkheid om alternatieve materialen te gebruiken. Nu zegt men - ook in het bedrijfsleven - dat is allemaal nog ver weg en te duur. Het is maar de vraag hoe zich dat straks allemaal gaat ontwikkelen onder druk van allerlei omstandigheden die wij nu nog maar heel beperkt kunnen overzien. Ik vind een planningstermijn van 25 jaar die in de Landelijke Beleidsnota wordt aangehouden echt onzin en die 10 jaar voor provinciale ontgrondingenplannen evenzeer. De ontgrondingenplannen zullen zo vaag zijn dat ze toch elke drie tot vier jaar weer moeten worden aangepast. Ambtenaren bezig houden!"

Dhr. Vermeij (provincie Limburg):

"Ik wil terugkomen op het punt van geen Kroonberoep bij het ontgrondingenplan in relatie tot de vaagheid van een dergelijk plan. Als we praten over winplaatsen die konkreet aangewezen worden op een kaart dan is er duidelijk sprake van een begremsd gebied. De vraag is wat verstaan we nu eigenlijk precies onder winplaatsen. In theorie een heel mooi verhaal: op basis van allerlei onderzoeken gaan we de kaart bedekken met een aantal winplaatsen, ten aanzien van die winplaatsen is Kroonberoep mogelijk, maar in de praktijk lopen we toch als provincies tegen heel veel problemen aan, waardoor het helemaal niet op voorhand te bepalen is of we wel van die afgebakende winplaatsen kunnen maken. Dat houdt in dat we voor bepaalde oppervlakedelfstoffen alleen maar kunnen volstaan met het

geven van enkele globale indicaties van waar wel en waar niet. Het zou een verbale omschrijving kunnen zijn. In zo'n geval zal het Kroonberoep weinig zin hebben, als het gaat om dergelijke zeer globale uitgangspunten. Wat dat betreft kan ik wel meedenken met hetgeen door de provincie Gelderland naar voren is gebracht. Maar ten aanzien van het punt van de begrenzing van winplaatsen, wat men daar nu in feite onder verstaat, zou ik graag wat verduidelijking willen hebben."

Dhr. van Ginkel (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"Een winplaats is geen verbale omschrijving. Als het gaat om een verbale, globale indicatie dan zou dat binnen het streekplankader moeten gebeuren. De winplaatsaanwijzing in het ontgrondingenplan is bedoeld als een veel duidelijker ruimtelijke plaatsbepaling, waarbij nu juist de globale, verbale indicaties van het streekplan kunnen worden ingevuld tot iets herkenbaars. En dat moet ook als de kracht van het ontgrondingenplan worden gezien. Nauwkeurigheid op het nivo van een kadastraal ingedeeld perceel is weer een stap verder, die in de fase van de procedure rond de vergunningverlening aan bod komt."

Dhr. van Dijkhuizen (provincie Gelderland):

"Wanneer je als provincie een ontgrondingenplan opstelt en je gaat daarbij een eerste fase in, waarin je meerdere lokaties aanduidt waar mogelijk gewonnen zou kunnen worden, dan trek je een vat open van discussies en protesten. Dat is dan een eerste aanzet waarbinnen nog heel veel moet gebeuren. Pas in een later stadium kom je vervolgens tot een definitieve aanwijzing van een lokatie of meerdere lokaties, waardoor de kans erg groot is dat je heel veel discussie en onrust bij de bevolking voor niets heb doen laten ontstaan, omdat de uiteindelijke lokatie in een totaal ander gebied terecht komt. Derhalve moet je proberen om deze zaken op een zo concreet mogelijk nivo aan te pakken. Dat betekent dat je moet proberen om via de mogelijkheden die er zijn duidelijk te maken welk stuk wel en niet voor de ontgroning in aanmerking komt. Op zo'n moment moet ook duidelijk zijn wat de begrenzing van dat gebied zal zijn. Anders is de onzekerheid voor mensen voor jaren daar en de protesten blijven dan navenant niet uit!"

Dhr. Sigmond (FODI):

"Ik wil terugkomen op hetgeen burgemeester Knip hiervoor heeft gezegd. De konsekwenties die we uit zijn opmerkingen zouden moe-

ten trekken heb ik niet gehoord. Enerzijds zou het kunnen zijn dat er dan helemaal geen planvorming meer moet komen, maar ik geloof niet dat hij dat bedoelt. Ik denk dat hij pleit voor het scheppen van slechts een kader dat verder in de praktijk naar de behoefte van een konkreet moment wordt ingevuld. Een belangwekkende opmerking, zeker als je je realiseert dat er in de memorie van toelichting wordt gesproken over taakstellingen als minimum taakstellingen. In de diskussie beluister ik echter steeds meer dat de taakstellingen beschouwd worden als een maximum taakstelling wat helemaal de bedoeling niet is als ik de memorie van toelichting goed lees. Inderdaad is het heel moeilijk om over 25 jaar te plannen. We moeten daarom proberen uit te gaan van een planningskader dat snel en konkreet, naar de behoefte van het moment, kan worden bijgesteld, als bijvoorbeeld mocht blijken dat de behoefte toch groter is dan verwacht. Mocht de behoefte aan grondstoffen op enig moment geringer blijken dan in de aanvankelijke planning gedacht, dan is er niets aan de hand, dan doen we alleen langer met onze vergunningen."

Dhr. Knip (Burgmeester van Hasselt):

"Er is kennelijk te weinig doorgegaan in het spoor dat de ruimtelijke ordening reeds biedt. Ik heb mij daarom afgevraagd of het nuttig is om een Ontgrondingenwet te handhaven of zelfs nog verder uit te bouwen die daar nog eens een kader naast gaat zetten, zodat het voor de burger alleen maar ondoorzichtiger wordt. En voor zover we kunnen plannen en nuttig plannen zullen we het ook zeker niet moeten laten. Ik wil de indruk vermijden dat ik tegen elke vorm van planning ben, ik ben alleen beducht voor opnieuw - net als in de 70-tiger jaren - overspannen verwachtingen van een planningsstructuur en zeker wanneer die eigenlijk een heel vaag karakter heeft omdat men teveel wil. Wat mij wel enigszins bevreemdt is dat juist vanuit het bedrijfsleven kennelijk om planning geschreeuwd wordt."

Dhr. Sigmond (FODI):

"Ik wil nog even reageren op de opmerking van dhr. Knip dat het hem verbaast dat er vanuit het bedrijfsleven om planvorming wordt geroepen. Waar het het bedrijfsleven om gaat is zekerheid op de langere termijn. Zekerheid omtrent het tijdig kunnen beschikken over voldoende kwalitatief goede grondstoffen. Tegen het licht van de voortschrijdende planning in de ruimtelijke sfeer - allerlei toekomstige bestemmingen worden nu vastgelegd (waterwingebieden, industriegebieden, enzovoorts) - ontkomt het bedrijfsleven niet aan het opeisen van zijn deel in bedoelde planvorming."

Dhr. Van Grondelle (Stichting Natuur en Milieu):

"Het is heel interessant om te kijken wat de opstelling van het bedrijfsleven zou kunnen zijn in de toekomst. Aan de ene kant worden we gekonfronteerd met eindigheid en aan de andere kant wil het ontgrondend bedrijfsleven zekerheid op langere termijn, en dat hoor ik ze niet zo vaak zeggen. Veel andere bedrijven krijgen ook geen zekerheid op langere termijn. Hoogovens krijgt bijvoorbeeld ook geen zekerheid voor 15 tot 20 jaar staalproductie in Nederland. Hetzelfde geldt voor de detailhandel. Ik denk dat het belangrijk is om ons af te vragen welke mogelijkheden er zijn voor het ontgrondend bedrijfsleven om via innovatie in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen die gaande zijn. Er is toch een algemene tendens om vanuit milieuoverwegingen producten anders te definiëren! De naamgeving van de FODI duidt op een smalle produktdefinitie. Als we aan alternatieve bouwmaterialen denken, zoals bijvoorbeeld beton- en metselwerkpuin, dan komen ook andere bedrijven in beeld. Is het niet noodzakelijk dat er bij de genoemde bedrijven een struktuurverandering tot stand wordt gebracht, waardoor we kunnen spreken van een federatie voor de grondstoffenvoorziening voor de bouw?"

Dhr. Kooper (Voorzitter NEVRIP):

"Ik wil ingaan op de behoefte van het ontgrondend bedrijfsleven dat er een planning op langere termijn komt. In de loop van de 70-er jaren voelde de rijksoverheid steeds meer de behoefte aan een planning op langere termijn ten aanzien van ontgrondingen in dit kleine land. Dat het bedrijfsleven zich daarbij gevoegd heeft in een behoefte aan planning op langere termijn komt waarschijnlijk meer voort - en nu praat ik over onze deelbranches zand en grind - omdat de exploitaties op zich zeer lang duren. Zelf beëindig ik een dezer dagen een exploitatie die 22 jaar geleden gestart is. Dat betekent gewoon dat wanneer exploitaties ook op grond van de grote investeringen zo lang moeten duren dat dan bijgevolg natuurlijk ook de planning van rijks- en provinciale overheden noodgedwongen wel op langere termijn mede gezien moet worden. Dat vind ik een hele logische zaak. En of wij dan ook uit andere hoofde zo vreselijk veel belang bij allerlei planning hebben, dat is een andere zaak, waar ik nu niet op inga."

Dhr. de Jong (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"We kunnen stellen dat het oppervlaktedelfstoffenwinnende en verwerkende bedrijfsleven in belangrijker mate meer dan andere bedrijfstakken afhankelijk is van de overheid voor wat betreft het

verkrijgen van zijn grondstoffen. Dat is voor mij een belangrijk uitgangspunt. Ik denk dat het goed is om een paar cijfers te noemen als reactie op wat dhr. Van Grondelle stelt. Hij stelt dat het ontgrondend bedrijfsleven moet veranderen in een grondstoffenwinnend en -verwerkend bedrijfsleven. Ik denk dat er op dit punt meer mogelijk is dan er op dit moment gebeurt. We moeten echter wel beseffen dat we jaarlijks in Nederland ongeveer 100 miljoen ton oppervlakedelfstoffen nodig hebben. Verder kunnen we stellen dat we jaarlijks, als je technisch al het mogelijke zou doen, slechts ongeveer 30 tot 40 miljoen ton alternatieve materialen uit afvalstoffen kunnen halen. Dit betekent dat er zondermeer oppervlakedelfstoffen nodig zijn. Gegeven het feit dat de oppervlakedelfstoffenwinnende bedrijven van de overheid afhankelijk zijn en gegeven het feit dat er in elk geval een deel van de grondstoffen uit oppervlakedelfstoffen moet komen, dan moet je konkluderen dat er een stuk overheidsbemoeienis nodig is en dus ook planning nodig om in de toekomst te kunnen voorzien in grondstoffen voor de bouw. Politieke vraag is natuurlijk hoever moet je daarbij vooruitzien gezien de onzekerheden? Maar dat er een stuk planning nodig is dat lijkt mij een juiste konklusie."

Dhr. Knip (Burgemeester van Hasselt):

"Er is wel zeker een vorm van planning nodig en dhr. de Jong heeft gelijk dat je voor een groot deel van overheden afhankelijk bent wil je kunnen draaien in deze industrie. Ik heb alleen gewaarschuwd tegen overspannen verwachtingen van planning op zeer lange termijn. Maar het eigenlijke hoofdpunt van mijn betoog is dat de probleemstelling eigenlijk moet zijn of wij wel een nieuwe ontgrondingenwet nodig hebben. Zou het misschien op een andere wijze even goed kunnen of zelfs beter. Het begrip struktuurschema ontgrondingen is gevallen, dat is ook een vorm van planning die aansluit op andere bestaande planningsmechanismen bij provincie en gemeenten."

Dhr. Kooper (voorzitter NEVRIP):

"Ik kan mij helemaal vinden in het betoog van dhr. van Dijkhuizen, die vrij onderbouwd heeft aangegeven dat hij een nieuwe Ontgrondingenwet niet nodig acht. Ik beschik zelf over onvoldoende specifieke kennis om dat zomaar te kunnen beamen maar voorlopig lijken mij de dingen die daarover zijn gezegd heel zinnig en ik zou het Ministerie van Verkeer en Waterstaat willen uitnodigen om de gemaakte opmerkingen zeer serieus mee te nemen."

7.6 ONTGRONDINGENPLAN / RECHTSBESCHERMINGSELEMENT

Dhr. Van Grondelle van de Stichting Natuur en Milieu ging vervolgens in op de mogelijkheden van beroep bij de totstandkoming van een ontgrondingenplan en bij een bestemmingsplanwijziging ten behoeve van een ontgroning.

Dhr. Van Grondelle (Stichting Natuur en Milieu):

"In de aanpak, zoals dhr. van Dijkhuizen die in zijn inleiding heeft geschetst, raakt naar mijn mening het rechtbeschermingselement ernstig in de knel, omdat hij immers op het nivo van het ontgrondingenplan geen beroepsmogelijkheid introduceert en bij de vergunning, die dan toch in feite het belangrijkste aspekt in de ontgrondingenlijn wordt, op het AROB-beroep terugvalt. Weliswaar is het bestemmingsplan een belangrijk toetsingskader, maar het Kroonberoep op het bestemmingsplan zit zo achterin de procedure dat intussen de ontgroning al lang met de artikel 19-procedure is uitgevoerd. Ik mis dan een doelmatigheidstoetsing op een hoger plannivo. Dat is de reden waarom de milieuorganisaties eerder in de procedure een toetsing willen hebben. Ik zou dhr. van Dijkhuizen willen vragen hoe hij daarin denkt te voorzien?"

Dhr. van Dijkhuizen (provincie Gelderland):

"Ik denk dat er mogelijkheden bestaan om via een goed overleg tot oplossingen te komen en de zaak parallel te laten lopen zodat je eigenlijk al in een vroeg stadium weet wat er wel en wat er niet aan de hand zal zijn. Voor het juridische gedeelte wil ik vragen of een van de mensen van de Afdeling Ontgrondingen van Gelderland daar nog even op in kan gaan. Ik denk dat, kijkend naar de praktijk zoals wij die op dit moment in Gelderland kennen, dat het een van de meest wezenlijke zaken is dat je zo vroeg mogelijk de plannen deponeert daar waar ze horen, namelijk bij de burger. En dat je met iedereen die erbij betrokken is probeert om zo vroeg mogelijk en zo goed mogelijk overleg te plegen om te komen tot een acceptatie van datgene wat in een provincie of in een gemeente zal moeten gebeuren. Ik heb de - misschien wat ijdele - hoop dat dat een beroep in welke vorm dan ook tot een minimum zal beperken en dat het op dat moment niet zo'n probleem is dat een beroep achteraan in de procedure zit."

Dhr. 't Hoen (provincie Gelderland):

"In het kader van de Ontgrondingenwet, bij de vergunningverlening, en in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), op bestemmingsplannivo, zijn er al volop mogelijkheden voor de rechtsbescherming van de burger aanwezig. Ook in het kader van de besluitvorming rond het al of niet verlenen van planologische medewerking zijn er voor de burger mogelijkheden om door middel van bezwaren en eventuele beroepen in het kader van AROB-procedures z'n recht te halen. Tevens wil ik erop wijzen dat provinciale ontgrondingenplannen als richtinggevend beleidskader in veel gevallen dermate globaal zullen zijn dat je je af kunt vragen wat een Kroonberoep in dat geval voorstelt. We hebben onlangs kunnen zien dat in het kader van de Landelijke Beleidsnota er uitgebreide inspraak is geweest. Daar hebben weinig burgers op gereageerd. Waarom? Omdat een dergelijk beleidsplan voor de burgers dermate globaal is en de discussies daarover zo abstrakt dat burgers niet weten hoe ze daarop moeten reageren. Wij merken in de praktijk dat voor burgers de bezwaren pas echt gaan leven op het moment dat ze gekonfronteerd worden met een concreet plan. Als zodanig denk ik dat er best iets voor te zeggen is om de beroepsprocedure te houden op het concrete nivo van de vergunningsaanvraag.

Dhr. Van Grondelle (Stichting Natuur en Milieu):

"Ik vind dit een onbevredigende reactie. Het is natuurlijk zo dat burgers meestal pas gealarmeerd worden op het moment dat de spade achter hun huis de grond in gaat. Het is daarom belangrijk om zo'n planfiguur te maken, dat de burger over de wezenlijke vraag: wat gaat er gebeuren, op tijd rechtsbescherming kan halen. Het heeft helemaal geen zin om daarbij te zeggen dat er al zoveel beroepen zijn. Deze beroepen zijn lang niet allemaal tegelijkertijd aan de orde bij een bepaald geval. Waar het om gaat is dat de aanwijzing van een winplaats een concreet moment is waar de belangenorganisaties en de burgers bij moeten zijn. Dit betekent dat het nodig is om de rechtsbescherming op dat plannivo te leggen en een doelmatigheidstoetsing uit te voeren, dat wil zeggen een toetsing door een hogere overheid. Het is geen politiek gegeven dat we op lange termijn altijd oppervlaktedelfstoffen zullen blijven winnen in Nederland. Mijn betoog was er nu juist op gericht om duidelijk te maken dat bijvoorbeeld de veranderingen in het beleid ten aanzien van de grindwinning in Limburg signalen zijn dat we niet bij alle delfstoffen tot in de eeuwigheid kunnen doorgaan met winnen. Er komt een moment dat de maatschappelijk eindigheid inderdaad daar is. Het is belangrijk om die vraag expliciet op het juiste plannivo aan de orde te stellen."

"Ook denk ik dat bij grote winplaatsen waarvan de vraag is komen ze in de ene of in de andere gemeente, komen ze oostelijk of westelijk in de provincie, een gemeentegrensoverschrijdende problematiek aan de orde is. Het gaat erom op welk nivo een zinnige discussie mogelijk is over alternatieve lokaties en over de noodzaak of niet op een andere manier in de betreffende oppervlakte-delfstof zou kunnen worden voorzien. Als we het over winplaatsen hebben, meen ik dat we op provinciaal nivo zijn aangeland met uiteraard een rol voor de gemeente. Maar een gemeente kan nooit zeggen: doet u het maar in mijn buurgemeente want dan worden ze beticht van het opschuiven van de problematiek."

Dhr. 't Hoen (Provincie Gelderland):

"Ik kan mij een heel eind vinden in datgene wat dhr. Van Grondelle zegt. Maar het punt is nu juist, dat het Provinciale Ontgrondingenplan in de Gelderse visie niet persé behoeft uit te monden in het aanwijzen van winplaatsen. Wij zien die winplaatsaanwijzing als een aparte uitwerkingsfiguur in het spoor van de WRO. Immers de WRO biedt de mogelijkheid aan Provinciale Staten om, gehoord de PPC, een 'ruimtelijk relevant besluit' te nemen met de status van een streekplanuitwerking. Op grond van dit besluit kan de gemeente besluiten om haar bestemmingsplan bij te stellen, of indien de gemeente dat niet wil, kan de provincie een aanwijzing geven ex artikel 37 WRO. In beide gevallen kan er Kroonberoep ingesteld worden en bij de behandeling van dit Kroonberoep zal de lokatiestudie op basis waarvan het besluit door Provinciale Staten genomen is, centraal staan. Als zodanig biedt de WRO dus reeds voldoende rechtsbescherming inzake de winplaatsaanwijzing. Een Kroonberoep tegen het POP achten wij dan ook overbodig, ook al omdat dit plan in onze visie te globaal van karakter zal zijn."

7.7 FINANCIERING VAN PLANTAKEN

Over het onderwerp 'financiering van plantaken' werd door dhr. Westerveld (Ministerie van Binnenlandse Zaken) de volgende vraag aan het forum voorgelegd:

"Dhr. van Dijkhuizen heeft in zijn inleiding de laatste stelling, die de vorige stellingen eigenlijk een beetje in de schaduw stelt, niet toegelicht. Hij zegt daarin dat de financiering van de extra plantaken minstens zo belangrijk is als de thans ter discussie staande herziening van de Ontgrondingenwet. Dhr. van Ginkel heeft ongetwijfeld overdreven toen hij zei dat de provincies al vanaf de 15^e eeuw bij dit onderwerp betrokken waren, maar niettemin zijn de provincies er toch wel enigszins op ingespeeld. Maar ik begrijp nu dat er toch als het ware van een nieuwe start gesproken moet worden voor de provincies?"

Dhr. van Dijkhuizen (provincie Gelderland):

"Wat betreft de financiering dient bedacht te worden dat er een aantal zaken op de provincies afkomen die in het verleden ook reeds als taak bij de provincies lagen, maar die thans duidelijk een andere invulling hebben gekregen en zullen krijgen. In het verleden bracht de vergunningverlening ten aanzien van ontgrondingen voor de provincies minder werkzaamheden met zich mee dan op dit moment. In het verleden was de maatschappelijke acceptatie een andere dan op dit moment. Dit betekent dat er op dit moment met name veel tijd gaat zitten in:

- De juridische zaken die heel duidelijk op een rij gezet moeten worden, omdat een provincie zich niet kan veroorloven dat er juridisch fouten gemaakt worden.
- Er gaat veel tijd zitten in overlegstructuren met de diverse groeperingen zoals het ontgrondend bedrijfsleven, de burgers en de gemeenten. In dit overleg moet veel tijd gestoken worden.

De provincies worden steeds meer betrokken bij de planvorming met betrekking tot hetgeen er gebeuren moet nadat er ontgrond is. De provincie spreekt reeds in een vroegtijdig stadium mee omdat het dikwijls vrij grootschalige gebieden betreft, waar provinciaal gezien belangen spelen. Wat dit laatste betreft willen c.q. kunnen we ons niet aan deze verantwoordelijkheid onttrekken. Het komt er dus op neer dat het aantal mensuren dat er vroeger in ontgrondingsvergunningen werd gestoken tegenwoordig een veelvoud daarvan geworden is. Bovendien vinden wij het redelijk dat gezien de opgelegde rijstaken - die overigens lang niet alle provincies worden opgedragen - dat het ons als provincies ook mogelijk gemaakt moet worden, dat de plannen via financiën c.q. via menskracht gerealiseerd kunnen worden."

7.8 AANVRAGE ONTGRONDINGSVERGUNNING

Over de procedure met betrekking tot de aanvraag voor een ontgrondingsvergunning werd door dhr. van der Kroft (Adviesbureau van der Kroft en Partners BV) de volgende informatieve vraag aan het forum voorgelegd:

"In de huidige Ontgrondingenwet wordt in artikel 10 een aantal zaken aangaande de procedure met betrekking tot een vergunningsaanvraag geregeld. Dit is een erg belangrijk artikel omdat in dit artikel in lid 1 aan ondermeer de vergunningaanvrager gelegenheid wordt geboden om alsnog zijn mening te geven over de adviezen en de bezwaarschriften die bij Gedeputeerde Staten (GS) zijn binnengekomen en met name ook over de adviezen die door GS zijn gevraagd. Het gebruik maken van het artikel kan in het kader van het bereiken van een evenwichtige uitslag van de procedure van grote betekenis zijn, deels omdat de aspirant ontgronder daarin de mogelijkheid kan vinden om zijn standpunt op bepaalde punten te herzien, en voor een ander deel ook omdat hij dan de mogelijkheid heeft om naar zijn oordeel gebleken misvattingen in de advisering naar goed vermogen bij te stellen. Ik heb een pendant van die regeling in het concept ontwerp van de nieuwe wet gemist en ik vraag mij af of dat niet als een gebrek moet worden gezien, althans als een zaak die alsnog zou moeten worden ingehaald."

Dhr. van Ginkel (Ministerie van Verkeer en Waterstaat):

"Voor de procedure inzake een vergunningaanvraag wordt in het concept voorontwerp verwezen naar de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (WABM), terwijl de huidige Ontgrondingenwet een eigen procedure kent. Ik heb helaas de tekst van de WABM-procedure niet bij de hand, maar voorzover mij bekend krijgen de belangen van de aanvrager en de verschillende visies in diverse stadia de nodige aandacht."

Dhr. van der Kroft (Adviesbureau van der Kroft en Partners):

"De procedure zoals die in de WABM is neergelegd kent niet het moment waarop de aanvrager nog eens met een geschreven stuk en uitvoerig analyserend terug kan komen op alles wat er over zijn aanvraag is gezegd. Ik kan me voorstellen dat u zegt, ik heb dat punt niet zondermeer paraat. Toch wil ik dit punt onder uw aandacht brengen. Het zal een waardevolle mogelijkheid zijn en het zal ook heel goed zijn wanneer dat in het beraad over de nieuwe wet zal worden betrokken."

7.9 WINRECHTENVERDELINGS-PROBLEMATIEK

Als laatste onderwerp kwamen de problemen aan de orde die samenhangen met de verdeling van de winningsrechten. Ten aanzien van dit onderwerp haakte dhr. Kooper (voorzitter NEVRIP) aan bij een van de stellingen die dhr. van Dijkhuizen eerder op de dag had geponeerd:

Dhr. Kooper (NEVRIP):

"Dhr. van Dijkhuizen zegt in één van zijn stellingen dat als het bedrijfsleven verzuimt de winrechtenverdelings-problematiek op te lossen, dat de provincies dat dan zullen moeten doen via de belangenafweging bij de vergunningverlening. Het bedrijfsleven zal in sommige gevallen gewoon niet bij machte zijn de winrechtenverdelings-problematiek op te lossen en dat manifesteert zich dan als verzuim! Hier mag niet uit het oog worden verloren dat vanzelfsprekend geen van de bedrijven of groepen van bedrijven zich kan beroepen op wettelijke voorschriften om anderen te dwingen tot een gemeenschappelijke oplossing van dit probleem. Sterker nog, in het hypothetische geval dat het bedrijfsleven erin slaagt een door alle betrokken bedrijven geaccepteerd verbindend kader voor die problematiek te ontwerpen is de kans groot dat zo'n veelomvattende oplossing in strijd komt met:

- a) de visie en/of regelgeving van één of meer provincies ten aanzien van vergunningverlening.
- b) de visie en/of regelgeving van één of meer rijksdepartementen.
- c) de regelgeving vanuit de EG, zowel de huidige als wel de nog met het oog op 1992 tot stand te brengen regelgeving.

Mijn konklusie is dan ook dat hetzij de rijksoverheid, hetzij de provincies hier in overleg met het bedrijfsleven tot oplossingen moeten trachten te komen. Ik teken daarbij aan dat aan de oplossing die dhr. van Dijkhuizen aankondigd mijns inziens drie bezwaren kleven:

- 1) Zonder duidelijke spelregels voor de belangenafweging zal het bedrijfsleven blijvend in onzekerheid verkeren.
- 2) De belangenafweging kan per provincie belangrijke accentverschillen opleveren.
- 3) Al naar gelang de politieke kleur van het provinciaal bestuur kan de belangenafweging ook binnen één provincie op verschillende tijdstippen tot verschillende uitkomsten leiden.

Mogelijk ziet dhr. van Dijkhuizen dit ook wel in en verwacht hij daarom dat het bedrijfsleven er alles aan zal doen om tot overeen-

stemming te komen. Ik heb daar niet veel vertrouwen in en ik denk dat het nodig zal zijn - althans voor onze branche, voor andere branches zal dat veel minder klemmend zijn - dat hetzij:

- a) In de nieuwe Ontgrondingenwet hiervoor een regeling wordt opgenomen of
- b) Door middel van provinciale verordeningen een voor alle betreffende provincie gelijklopende regeling tot stand gebracht wordt."

Dhr. van Dijkhuizen (Provincie Gelderland):

"Dhr. Kooper zegt dat hij het somber inziets dat het bedrijfsleven zelf tot oplossingen zal komen. Ik heb echter wat meer hoop. Zowel bij de zandvoorziening als bij de kleivoorziening merken we dat bepaalde bedrijven in Gelderland samen gaan werken, waarbij groepen van producenten elkaar vinden en waarbij ze samen proberen om tot een verdeling te komen. Ik denk dat dat de beste manier is om het te doen, zodat je als overheid slechts een vergunning hoeft af te geven aan een groep van bedrijven, zodat ze samen de zaak vervolgens kunnen verdelen. Wanneer dat onverhoopt niet mocht lukken dan denk ik dat je op dat moment als provincie geen andere keuze hebt en moet zeggen van mensen we hebben een taakstelling en aan die taakstelling zal moeten worden voldaan en dat betekent dat je op dat moment dus een vergunning zult moeten verlenen aan dat bedrijf dat ons inziens het meest in aanmerking komt. Overigens wijs ik erop, dat tegen zo'n provinciaal besluit in het kader van de OW beroep openstaat. Uiteindelijk zal het in dat geval dus de Raad van State zijn die het verlossende zal moeten spreken."

HOOFDSTUK 8

DE PLANNING VAN ONTGRONDINGEN: EEN TUSSENBALANS

Prof. dr. H. Voogd

Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning
Fakulteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

INHOUDSOPGAVE:

8. DE PLANNING VAN ONTGRONDINGEN: EEN TUSSENBALANS

8.1	Inleiding	87
8.2	Rechtsbescherming en planning	88
8.3	Ruimtelijke ordening en ontgrondingen	91
8.4	Aanpassingen en aandachtspunten	93
	Referenties	95

8. DE PLANNING VAN ONTGRONDINGEN: EEN TUSSENBALANS

8.1 INLEIDING

Ondanks het feit dat de winning van oppervlaktedelfstoffen in ons land door aanzienlijke technologische ontwikkelingen in het productieproces soms veel begint te lijken op een 'high tech' industrie, genieten ontgrondingsbedrijven allesbehalve de populariteit van deze industrietak. Integendeel, zand-, klei-, kalksteen- en grindwinningen kennen in de praktijk talrijke opposenten. Vooral de grootschalige ontgrondingen krijgen veel oppositie. De historie van de meeste na-oorlogse winplaatsen is dan ook opgeslagen in dikke pakken bezwaar- en beroepsschriften van milieugroeperingen, omwonenden, landbouworganisaties en (lokale) overheden. Ook veel ontgrondingsbedrijven zijn in beroep gegaan, bijvoorbeeld tegen het weigeren van een vergunning of tegen de vaststelling van een bestemmingsplan.

Talrijke factoren liggen aan de geringe populariteit van ontgrondingen ten grondslag, zoals bijvoorbeeld de negatieve beeldvorming en de slechte ruimtelijke inpassing en afwerking van reeds gerealiseerde winningen (vgl. Ike e.a., 1988). Het gebrek aan publieke affektie wordt tevens in de hand gewerkt door het grote ruimtebeslag van de meeste winningen. Nieuwe ontgrondingen kunnen dan ook zelden onopgemerkt gerealiseerd worden.

Omdat iedere vierkante meter van onze bodem een officiële bestemming kent, is een verandering van het ruimtegebruik onderworpen aan regels en procedures: aan planning. Dit komt omdat in ons maatschappelijk bestel de rechtsbescherming van alle aan de orde zijnde belangen - terecht - een hoge prioriteit geniet. Het is dan ook gebruikelijk dat, naarmate de belangentegenstellingen bij een bestemmingsverandering groter zijn, de procedures tot bestemmingswijziging meer tijd in beslag nemen. Het is eveneens gebruikelijk dat regels ingewikkelder worden naarmate deze meer rekening moeten houden met uitzonderingssituaties en nuanceringen als gevolg van de verschillen in belangen.

Er is echter een grens aan de mate waarin met planning tegemoet kan worden gekomen aan de wens tot rechtsbescherming van alle belangen. Deze grens wordt bepaald door het criterium 'hanteerbaarheid'. Het huidige aangiftebiljet voor de inkomstenbelasting is een duidelijk voorbeeld van een genuanceerde regelgeving, die deze grens heeft bereikt en - volgens velen - overschreden! Ook bij andere vormen van overheidsplanning zien we toenemende bezwaren tegen de groeiende complexiteit van de regelgeving en bijbehorende

bureaucratie. Dit heeft tot gevolg gehad dat er in het afgelopen decennium steeds meer 'wrijvingsenergie' vrij kwam en onze verzorgingsstaat kent dan ook sedert de jaren zeventig op tal van terreinen tekenen van 'oververhitting'. De planning van de overheid wordt daarom vaak als een plaag ervaren (vgl. Planken, 1976; Geelhoed, 1983, Van Gunsteren, 1983).

Ook bij het thans ter discussie staande voorontwerp van een nieuwe Ontgrondingenwet wordt van diverse kanten het geluid vernomen dat de voorgestelde procedures te omslachtig zijn. Een vergroting van de hanteerbaarheid van regelgeving betekent echter vrijwel automatisch dat belangen op het punt van de rechtsbescherming een veer moeten laten. Het is derhalve interessant om aan de hand van de reacties op het wetsontwerp eens na te gaan wat - op dit toch tamelijk abstracte nivo van wetgeving - de belangrijkste belangentegenstellingen zijn.

8.2 RECHTSBESCHERMING EN PLANNING

In grote lijnen kunnen de belangentegenstellingen bij ontgrondingen langs twee dimensies gekarakteriseerd worden: enerzijds via de opvattingen over de mate waarin via regelgeving voor rechtsbescherming moet worden gezorgd, en anderzijds via de opvattingen over de reikwijdte van overheidsplanning. Bij de rechtsbescherming kunnen grofweg twee meningen worden onderscheiden: de voorkeur voor zekerheid over de mate waarin toekomstige veranderingen (on)mogelijk worden, respectievelijk de voorkeur voor onzekerheid (in bestuurlijk-planologisch jargon: de voorkeur voor 'flexibiliteit'). Ten aanzien van planning verkeren de meningen tussen de volgende twee uitersten: de voorkeur voor regulering en sturing respectievelijk de voorkeur voor een vrije marktbenadering. Deze indeling wordt schematisch weergegeven in Figuur 1.

Alhoewel de nuanceringen in de betogen van de heren Van Dijkhuizen, Knip, Van Grondelle en Sigmond niet volledig door de globale typering van Figuur 1 gedekt worden, kan de verleiding niet worden weerstaan om deze discussiebijdragen toch in termen van dit schema te interpreteren.

De stellingname van Van Grondelle (Natuur en Milieu) heeft de meeste overeenkomst met type I uit Figuur 1. Zijn instemming met de in het wetsontwerp voorgestelde planstructuur en de suggesties voor verdere uitbreidingen (uitbouw naar grondstoffenwet, regulerende heffingen en subsidiestelsel) duiden op een sterke voorkeur voor sturing en regulering. De wetgeving dient in zijn ogen primair tot

zekerstelling van het behoud van natuurwaarden, waardevolle landschappen en landbouwgronden.

	ZEKERHEID	ONZEKERHEID
REGULERING	I	III
VRIJE MARKT	II	IV

Figuur 1. Globale typering van belangentegenstellingen in het ontgrondingenbeleid

Het betoog van Sigmond (FODI) onderstreept ook de noodzaak tot zekerheid, maar in zijn geval gaat het bij de nieuwe wet vooral om het bieden van zekerheid op een continue voorziening van de voor de bouwnijverheid benodigde grondstoffen. Hij stelt vast dat in het huidige wetsontwerp de positie van de Landelijke Beleidsnota op een aantal punten te vrijblijvend is. Zijn pleidooi voor het expliciet opnemen van afdwingbare provinciale taakstellingen voor alle oppervlaktedelstoffen, de wens om tot een wettelijke regeling van bestemmingsreserveringen van grondstofvoorkomens in streekplannen te komen en het verlangen om tot een verdere inperking te komen van de 'open-einde-regeling' met betrekking tot de beheerskosten na ontgroning, zijn alle illustraties van een behoefte aan zekerheid bij het ontgrondende bedrijfsleven. Aan de andere kant is het streven gericht op het zoveel mogelijk intact laten van het vrije spel van vraag en aanbod. Dwingend voorgeschreven wintempobepalingen worden dan ook beslist van de hand gewezen. We kunnen om deze redenen de bijdrage van Sigmond in Figuur 1 het beste plaatsen onder categorie II.

De discussiebijdrage van Van Dijkhuizen en 't Hoen (provincie Gelderland) heeft daarentegen de meeste overeenkomsten met categorie III. De uit het wetsvoorstel voortvloeiende extra plantaken worden niet afgewezen (wel wordt fijntjes gewezen op de financiering), al gaat bij het aangeven van de winplaatsen hun voorkeur uit naar het streekplan. Het provinciaal ontgrondingenplan zou globaler van karakter ('richtinggevend beleidsplan') moeten zijn. Het gebruik van

de vigerende wetten genieten bij Van Dijkhuizen en 't Hoen duidelijk voorkeur boven de voorstellen die in het nieuwe wetsontwerp zijn verwoord. Ze bieden volgens Van Dijkhuizen meer 'beleidsruimte' dan het voorontwerp Ontgrondingenwet en worden derhalve in de provinciale praktijk beter toepasbaar geacht.

De reactie van Knip (gemeentelijke invalshoek) laat weinig twijfel over de positionering in Figuur 1: categorie IV sluit het beste bij zijn visie aan. Overheidsplanning met een horizon langer dan vijf jaar wordt als een ouderwetse 'illusie' van de hand gewezen. Knip verwerpt niet alleen het gehele wetsontwerp, maar stelt eveneens voor om de huidige Ontgrondingenwet in te trekken en de voorziening in grondstoffen over te laten aan het vrije spel der krachten van de Europese markt.

Deze invulling van Figuur 1 illustreert duidelijk het probleem van de wetgever: er kan ten aanzien van ontgrondingen geen regelgeving worden ontwikkeld die aan alle belangen in gelijke mate tegemoet komt. Alle belangen zullen derhalve 'veren' moeten laten! Blijft over de vraag: wie wordt het meeste 'geplukt' en moet ook de laatste veer vallen? Zowel het bedrijfsleven als hun directe opponenten, de milieubeweging, tonen vol overtuiging hun reeds kale plekken. Beide groeperingen kennen echter ook het recept van overdrijving.

Het 'ontgrondend bedrijfsleven' is een zeer pluriform gezelschap en binnen dit gezelschap bevinden zich bedrijven die nu - en ook in de toekomst - nog goed in de veren zitten. Er zijn echter ook bedrijven, waarbij het water figuurlijk aan de lippen staat en die voor hun voortbestaan voor een groot deel afhankelijk zijn van de kondities die in de nieuwe Ontgrondingenwet worden vastgelegd. Een nieuwe regelgeving bepaalt namelijk mede de keuze tussen - simpel gezegd - het in stand houden van alle bestaande, zowel zwakke als sterke, bedrijven òf het omarmen van het principe van 'survival of the fittest'. Dit is in hoge mate een politieke keuze, die samenhangt met de zogenaamde winrechtenverdeling. In het huidige wetsvoorstel wordt deze keuze vooralsnog niet gemaakt, maar doorgeschoven naar de provincies. Van Dijkhuizen laat deze kluif voorlopig ook passeren: hij vindt dat het bedrijfsleven dit zelf onderling moet uitzoeken. Omdat het snijden in eigen vlees altijd een moeilijke opgave is, kan derhalve voorspeld worden dat het ontgrondende bedrijfsleven een woelige tijd tegemoet gaat.

De 'milieubeweging' klaimt dat ontgrondingen jaarlijks een zware aanslag op natuur, milieu en landschap vormen. Deze uitspraak mag met een korrel zout worden genomen. Zeker sedert de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1962 kan gesteld worden dat er nergens in ons land meer ontgrondingen hebben plaatsgevonden in gebieden die voordien op de streekplankaarten een hoge natuur-

en/of landschappelijke waardering hadden. Dat er achteraf - na aanwijzing van een nieuwe winplaats - in dit opzicht toch, met name door lokale milieugroeperingen, een herwaardering van sommige gebieden heeft plaatsgevonden, mag niet worden losgezien van een zekere vorm van opportunisme die gebruikelijk is bij opposanten van ruimtelijke ingrepen. Aan de andere kant mag niet ontkend worden dat ontgrondingen altijd een bedreiging voor natuur en landschap kunnen inhouden, hetgeen eens te meer wijst op de noodzaak om de winplaatsaanwijzing én de herinrichting met de grootste zorg te omkleden. Beide taken behoren van oudsher tot het werkterrein van de ruimtelijke ordening. Het is om deze reden dat in diverse reacties een pleidooi wordt gehouden om nadrukkelijker langs de lijn van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening 1985 (WRO '85) te werken.

8.3 RUIMTELIJKE ORDENING EN ONTGRONDINGEN

De meest uitgesproken reactie komt van Burgemeester Knip, die een pleidooi houdt om voor ontgrondingen in het geheel geen aparte wetgeving te ontwikkelen en zelfs de vigerende Ontgrondingenwet in te trekken. De zeer beperkte rol van de gemeente in het huidige wetsvoorstel, en met name de praktische onmogelijkheid van een gemeente om een ontgroning nog tegen te houden bij een goedgekeurd provinciaal ontgrondingenplan, lijken de belangrijkste redenen voor deze opvatting. Zijn alternatief is om de ontgrondingenproblematiek volledig te regelen via het streekplan en in bestemmingsplannen en derhalve via de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO '85). De argumenten hiervoor zijn: bijdrage aan deregulering, geen ondergraving van de positie van de ruimtelijke ordening, en een hogere kwaliteit van de rechtsbescherming doordat het bestemmingsplan dichterbij de burger staat. Ook Gedeputeerde Van Dijkhuizen ziet een belangrijkere rol weggelegd voor het streekplan, dat hij wil gebruiken voor de aanwijzing van winplaatsen, hetgeen dan vervolgens in bestemmingsplannen (al dan niet via een provinciale aanwijzing) vertaald kan worden. Parallel aan dit ruimtelijk spoor zou dan de procedure volgens de huidige Ontgrondingenwet kunnen lopen. Het huidige instrumentarium is derhalve volgens Van Dijkhuizen zeer goed bruikbaar.

De gedachte om volledig (Knip) dan wel gedeeltelijk volgens de 'Gelderse variant' (Van Dijkhuizen) het WRO-spoor te volgen is op het eerste gezicht heel realistisch en - gelet op het dereguleringsstreven - zeer sympathiek. Bij nader inzien wringen er echter een paar zaken:

- De huidige herziening van de Ontgrondingenwet is mede geïnitieerd als gevolg van de problemen die in de praktijk zijn onder-

vonden met het huidige instrumentarium (zie ook de bijdrage van Van Ginkel in hoofdstuk twee). Dat dit instrumentarium thans wel geschikt wordt geacht, mag op zijn minst opmerkelijk worden genoemd.

- Plannen in het kader van de WRO zijn niet gericht op **uitvoering** van bestemmingen, maar op **toelating** van bestemmingen. Wanneer in een streekplan een lokatie een bestemming X heeft, terwijl in werkelijkheid bestemming Y aanwezig is, dan wil dit niet zeggen dat er 'dus' bestemming X moet komen. Bestemming X is in het streekplan op deze plek alleen toegestaan. Een bestemmingsplan kan en mag hiervan afwijken; een streekplan is niet bindend voor de betreffende gemeenten, tenzij de provincie dit afdwingt via een aanwijzing ex artikel 37 WRO. Dit laatste behoeft een provincie echter niet te doen! Voor een goed begrip van reikwijdte van dit stukje provinciale 'vrijheid': het aantal provinciale aanwijzingen sedert de invoering van de WRO in 1962 zijn op de vingers van één hand te tellen. Geen populaire activiteit dus, hetgeen reliëf geeft aan de wens van Knip om in het voorontwerp Ontgrondingenwet in artikel 23 niet te spreken over een 'aanwijzing geven', maar over 'kunnen geven'!
- Tegen een streekplan is **geen** Kroonberoep mogelijk. Dit kan gemakkelijk leiden tot de situatie dat bij Kroonberoepen in het kader van de WRO op gemeentelijk nivo de volledige procedure moet worden doorlopen, dat wil zeggen dat de opschortende werking van een Kroonberoep niet door de ontgronder, via toepassing van artikel 60-a Wet Raad van State, ongedaan kan worden gemaakt omdat het streekplan geen volledige beroepsprocedure heeft ondergaan. In vergelijking tot het nieuwe wetsvoorstel betekent dit voor de betrokken ontgronder dus per saldo een vertraging, terwijl de rechtsbescherming van de opponerende burger ook minder wordt gediend omdat de kans groot is dat aan het eind van de 'rit' de ontgroning toch wordt goedgekeurd, mede onder verwijzing naar het streekplan, waartegen hij/zij echter geen Kroonberoep kon instellen.
- De Minister van Verkeer en Waterstaat is in ons land de eerst verantwoordelijke minister voor het oppervlakedelfstoffenbeleid. Deze minister heeft echter geen bevoegdheid om op grond van de taakstellingen in de Landelijke Beleidsnota via een aanwijzing in te grijpen in het streekplan en/of bestemmingsplan. Deze bevoegdheid komt toe aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Het is zeer twijfelachtig of in de praktijk de kollegialiteit in een kabinet zo groot zal zijn dat de Minister van VROM bereid is via een impopulaire aanwijzing de kastanjes voor zijn kollega uit het vuur te halen. Het is daarnaast de vraag of de Landelijke Beleidsnota, door het ontbre-

ken van een ruimtelijke komponent, voor de minister van VROM voldoende basis is voor een aanwijzing ex artikel 6 of 37 van de WRO. Om dit laatste probleem te ondervangen zouden de lokationele aspecten in de Landelijke Beleidsnota verder moeten worden uitgewerkt. Bovendien verdient het in dat geval de voorkeur om deze nota als een Struktuurschema op te vatten. De invloed van de provincie op de lokatiekeuze wordt dan wel aanzienlijk kleiner dan in het huidige wetsontwerp, waarin de nadruk ligt op de provinciale verantwoordelijkheid in deze.

Het WRO-spoor kan in beginsel uitstekend functioneren indien het gaat om de planologische inpassingen van bestemmingen die bij de provinciale en gemeentelijke overheden geen of weinig weerstanden oproepen. Anders ligt het voor bestemmingen die ongewenst zijn. In dat geval biedt het toelatingsbeleid van de RO onvoldoende garanties voor een succesvol uitvoeringsbeleid en is een aanvullende sectorwetgeving noodzakelijk. Gelet op de 'aarzelende' houding, die provincies en gemeenten in het verleden jegens nieuwe ontgroningen hebben ingenomen, ligt derhalve de konklusie voor de hand dat een speciale Ontgroningenwet onontbeerlijk is, tenzij uiteraard niet wordt ingestemd met de rijksdoelstelling dat de voorziening van grondstoffen voor de bouw via wetgeving moet worden veilig gesteld. De procedure volgens het ter discussie staande wetsontwerp verdient om bovenstaande redenen de voorkeur boven de 'Gelderse variant'. Niet alleen ontnemt de laatstgenoemde variant, door de vastlegging van winplaatsen in het streekplan, de mogelijkheid voor rechtstreeks ingrijpen door de eerstverantwoordelijke Minister van Verkeer en Waterstaat, ook de rechtsbescherming van de burger wordt minder door het ontbreken van de mogelijkheid tot Kroonberoep op het streekplan. Voor het bedrijfsleven, tenslotte, is de 'Gelderse variant' minder aantrekkelijk dan het huidige wetsvoorstel, omdat er om hierboven genoemde redenen meer onzekerheid is over de uitvoering en de procedures op gemeentelijk nivo langer zullen duren.

8.4 AANPASSINGEN EN AANDACHTSPUNTEN

Het geheel overziend mag gekonkludeerd worden dat het huidige voorontwerp van een nieuwe Ontgroningenwet in hoofdlijnen een redelijk kompromis is voor de aan de orde zijnde belangentegenstellingen. Gelet op de in deze publikatie opgenomen discussiebijdragen, ligt een aantal aanpassingen van het wetsvoorstel echter in de rede. Hierbij dient mijns inziens vooral gedacht te worden aan de volgende zaken:

- De Landelijke Beleidsnota kent geen beroepsmogelijkheden. Gelet op de reikwijdte van de hierin opgenomen taakstellingen, verdient

het aanbeveling dat vooral de provincies hiertegen in beroep kunnen gaan, dan wel dat de nota een procedure gelijk aan de procedure van planologische kernbeslissing volgt. De konsekwentie hiervan is dat de (politieke) taakstellingen inhoudelijk beter onderbouwd moeten worden dan thans het geval is.

- De opschortende werking van een Kroonberoep tegen het provinciale ontgrondingenplan moet alleen gelden voor die onderdelen van het plan waartegen bezwaar wordt gemaakt. Dit kan onnodige vertraging voorkomen voor die winplaatsen c.q. delfstoffen waartegen geen beroep wordt aangetekend.
- Het verdient aanbeveling om in de wet bij de vergunningvoorwaarden een expliciet onderscheid te maken tussen relatief kleine winningen (enkele hektares) en de grote(re) winningen. Het verschil in schaal van het betrokken bedrijfsleven maakt dat een differentiatie in beleid (bijvoorbeeld ten aanzien van herinrichting) rechtvaardig is.
- De rol van de gemeente moet beter geprononceerd worden. Dit kan door voor de grote(re) winningen de aanlegvergunning en milieuvergunningen te koppelen aan de gemeentelijke goedkeuring van een projectplan, waarin zowel de ontgroning als de herinrichting is uitgewerkt. Dit projectplan kan door het bedrijfsleven worden opgesteld. Bij de herinrichting zal het beginsel van publiek-private samenwerking centraal moeten staan (vgl. Ike e.a., 1988). Indien meerdere bedrijven voor hetzelfde gebied een ontgrondingsvergunning hebben aangevraagd, zal de winrechttoekenning gebaseerd moeten zijn op de voorkeur die het gemeentebestuur heeft voor een bepaald projectplan. De provincie zal zich bij deze keuze terughoudend moeten opstellen. De ontgrondingsvergunning kan in dit geval dus pas worden verleend nadat er tussen gemeente en bedrijfsleven - binnen een te stellen termijn - overeenstemming bestaat over het projectplan (vgl. de 'Gelderse variant').

Niet alles kan en moet evenwel bij Ontgrondingenwet geregeld worden. In dit verband kan gewezen worden op het pleidooi van Van Grondelle om de nadruk meer te leggen op het grondstoffenbeleid in plaats van het ontgrondingenbeleid. Op zichzelf een zeer waardevolle gedachte, die navolging verdient en - op het rijksnivo - thans ook steeds meer aandacht krijgt. Aan alternatieve materialen kunnen echter ook grote milieubezwaren kleven; per saldo zelfs grotere bezwaren dan via konventionele ontgrondingen in de nabije toekomst worden opgeroepen. Het is derhalve uit den boze om bij de introductie van vervangende materialen over een nacht ijs te gaan. Een te

geforceerde afbouw van de oppervlakedelfstoffenwinning moet om deze reden dan ook van de hand worden gewezen.

De suggesties om ontgrondingen in de toekomst te reguleren via heffingen en wintempobepalingen kunnen niet los worden gezien van de wijze waarop het eerder gesignaleerde winrechten-verdelingsvraagstuk wordt aangepakt. Zoals reeds is opgemerkt, dit is primair een politieke keuze die onder meer afhangt van de opvattingen die men heeft over de rol van de overheid bij het instandhouden van 'noodlijdende' bedrijven. Wintempobepalingen werken met name in het nadeel van de goed florierende bedrijven die, bijvoorbeeld doordat ze een goed gespecificeerd en gekwalificeerd produkt kunnen leveren, een groot marktaandeel hebben. De totale landelijke behoefte aan oppervlakedelfstoffen wordt echter niet door wintempobepalingen geremd. Ook voor zand, grind en klei gelden economische wetten, zoals de bekende 1e Wet van Gossen: "Bij voortgaande behoeftebevrediging neemt de intensiteit voortdurend af, tot tenslotte verzadiging intreedt". In gewoon Nederlands: er wordt niet meer delfstof gewonnen dan nodig is in de bouwnijverheid!

Het instrument 'heffing' speelt meer in op het marktkarakter van de grondstoffenvoorziening. De gedachte hierachter is dat een verhoging van de prijs tot een verschuiving van de vraag zal leiden en derhalve tot een geografisch groter aanbodgebied. Het is echter nog de vraag of dit verschijnsel zich in werkelijkheid zal voordoen; nader onderzoek zal dit moeten uitwijzen. Bovendien biedt de heffing volstrekt geen garantie dat de kwaliteit van de ontgronding, met name de herinrichting van het residu, zal verbeteren. Het tegendeel mag eerder verwacht worden omdat de heffing waarschijnlijk volledig ten goede zal komen aan de algemene middelen. Beter ware het om een dergelijke vorm van prijsregulering te bewerkstelligen door een expliciete koppeling met investeringen voor de herinrichting en nabestemming aan te brengen. Met name het ontgrondend bedrijfsleven moet afstappen van de gedachte dat de herinrichting een 'noodzakelijk kwaad' is. Wanneer bij ontgrondingen de projektontwikkeling na afloop, met alle mogelijkheden voor een positief maatschappelijk- en bedrijfs-economisch rendement, meer centraal komt te staan, dan is dat 'winst' voor alle partijen!

REFERENTIES

Geelhoed, L.A., **De interveniërende staat**, Staatsuitgeverij, Den Haag (1983)

Gunsteren, H.R. van, De illusie van een almachtige overheid, **Intermediair**, 19 (1983) 13-17

Ike, P., B. van der Moolen en H. Voogd, **De ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsplassen**, Geo Pers, Groningen (1988)

Planken, T. (red.), **Wordt planning een plaag ?** VNG, Den Haag (1976)

BIJLAGE

KONCEPT VOORONTWERP ONTGRONDINGENWET

Artikelen

Koncept d.d. januari 1988

INHOUDSOPGAVE:

B. KONCEPT VOORONTWERP ONTGRONDINGENWET

B.1	Algemene bepalingen	99
B.2	Landelijke Beleidsnota en Ontgrondingenplan	101
B.3	Ontgrondingsvergunning	106
B.4	Dwang- en strafbepalingen	113
B.5	Overgangs- en slotbepalingen	115

VOORONTWERP

VOORSTEL VAN WET

Wij BEATRIX, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Ontgrondingenwet (Stb. 1965, 509) te vervangen door een nieuwe wettelijke regeling, teneinde niet alleen de regeling inzake een doelmatige afweging van de verschillende bij ontgrondingen betrokken belangen te vernieuwen, maar ook regels te stellen ter opheffing van gebleken knelpunten bij de ontwikkeling van beleid ten aanzien van de voorziening in de behoefte aan oppervlakedelfstoffen, en bij het afstemmen van besluitvorming ten aanzien van ontgrondingen en besluitvorming inzake ruimtelijke ordening; Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

B.1 (Hoofdstuk I) ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. **Onze Minister:** Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;
- b. **ontgronden:** het aan de bodem ontnemen van vaste stof met bodemverlaging als onmiddellijk gevolg;
- c. **taakstelling:** een in de landelijke beleidsnota oppervlakedelfstoffen gegeven opdracht aan een provinciaal bestuur mogelijkheden te scheppen tot winning van een in de beleidsnota aangegeven hoeveelheid oppervlakedelfstof;
- d. **winplaats:** een plaats die in een ontgrondingenplan is aangewezen voor ontgroning gericht op de winning van een of meer oppervlakedelfstoffen;
- e. **bevoegd gezag:** het in artikel 20 bedoelde gezag;
- f. **bestemmingsplan:** een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1985, 626), voor zover dat onherroepelijk is goedgekeurd;

- g. **in voorbereiding zijnd plan:** een ter inzage gelegd ontwerp-bestemmingsplan of ontwerp voor een herziening daarvan, dan wel een bestemmingsplan of herziening daarvan voor zover omtrent goedkeuring daarvan nog niet onherroepelijk is beslist;
- h. **planologische medewerking:** het nemen van een of meer besluiten krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening door het bestuur van de betrokken gemeente, waardoor de ontgronding aansluitend op de verlening van de ontgrondingsvergunning kan worden uitgevoerd zonder strijd met de Wet op de Ruimtelijke Ordening;
- i. **toezichthoudende ambtenaar:** een krachtens artikel 35 aangewezen ambtenaar.

Artikel 2

Een krachtens deze wet vastgestelde provinciale verordening wordt Onze Minister toegezonden.

Artikel 3

Deze wet en de daarop berustende bepalingen zijn, onverminderd de regels van het volkenrecht, ook van toepassing op ontgrondingen op het Nederlands deel van het continentaal plat.

B.2 (Hoofdstuk II) LANDELIJKE BELEIDSNOTA EN ONTGRONDINGENPLAN

Titel 1. De landelijke beleidsnota oppervlaktedelfstoffen

Artikel 4

1. Onze Minister stelt een landelijke beleidsnota oppervlaktedelfstoffen vast.
2. De landelijke beleidsnota oppervlaktedelfstoffen geeft het landelijke beleid aan voor de lange termijn omtrent de voorziening in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen, waaronder begrepen het beleid inzake de winning.
3. Voorts kan de landelijke beleidsnota een of meer taakstellingen bevatten.

Artikel 5

1. Onze Minister betreft de provinciale besturen bij het opstellen van een voorontwerp van de landelijke beleidsnota.
2. Onze Minister stelt een voorontwerp van de landelijke beleidsnota vast en zendt dat toe aan gedeputeerde staten.

Artikel 6

Gedeputeerde staten delen Onze Minister binnen drie maanden na ontvangst van het voorontwerp hun zienswijze schriftelijk mede.

Artikel 7

Onze Minister stelt het ontwerp van de landelijke beleidsnota vast binnen drie maanden na afloop van de in artikel 6 bedoelde termijn en zendt het toe aan gedeputeerde staten.

Artikel 8

1. Onze Minister legt het ontwerp van de landelijke beleidsnota gedurende twee maanden voor een ieder ter inzage.
2. Gedurende de in het eerste lid genoemde termijn kan een ieder zijn zienswijze over het ontwerp naar keuze mondeling of schriftelijk naar voren brengen.

3. Onze Minister geeft voor de terinzagelegging kennis van de vaststelling van het ontwerp in de Nederlandse Staatscourant en op andere geschikte wijze. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het ontwerp ter inzage ligt, alsmede wie in de gelegenheid wordt gesteld van zijn zienswijze te doen blijken en op welke wijze dit kan geschieden.

Artikel 9

1. Onze Minister stelt de landelijke beleidsnota vast binnen negen maanden na de laatste dag waarop het ontwerp ter inzage heeft gelegen.
2. Onze Minister geeft in de Nederlandse Staatscourant en op andere geschikte wijze kennis van de vaststelling van de nota. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer de nota gedurende een maand voor een ieder ter inzage ligt.
3. Onze Minister zendt de nota toe aan de Staten-Generaal en aan gedeputeerde staten.

Artikel 10

1. Ten minste eenmaal in de tien jaar wordt de landelijke beleidsnota herzien.
2. De landelijke beleidsnota kan tussentijds gedeeltelijk worden gewijzigd. De artikelen 5 tot en met 9 zijn van overeenkomstige toepassing. In de wijziging wordt aangegeven in hoeverre de vaststelling van de wijziging noopt tot wijziging van een of meer ontgrondingenplannen.

Titel 2. Ontgrondingenplan

Artikel 11

1. Provinciale staten stellen een ontgrondingenplan vast.
2. Het ontgrondingenplan geeft, rekening houdend met de landelijke beleidsnota, in elk geval het beleid van het provinciaal bestuur omtrent ontgrondingen gericht op de winning van oppervlaktedelfstoffen aan en kan voorts beleid aangeven ten aanzien van andere ontgrondingen.
3. Het ontgrondingenplan wijst in elk geval een of meer winplaatsen aan indien het provinciaal bestuur een taakstelling heeft gekregen.

4. Het ontgrondingenplan wordt vastgesteld binnen twee jaar na de vaststelling van de landelijke beleidsnota.
5. Het vierde lid is van overeenkomstige toepassing als een wijziging van de landelijke beleidsnota wijziging van het ontgrondingenplan noodzakelijk maakt.

Artikel 12

1. Gedeputeerde staten stellen na overleg met de betrokken gemeentebesturen in de provincie een ontwerp van het ontgrondingenplan vast. Indien in een ontwerp voor het ontgrondingenplan een winplaats in water in beheer bij het Rijk is opgenomen, stellen gedeputeerde staten het desbetreffende deel van het ontwerp vast na overleg met Onze Minister.
2. Gedeputeerde staten leggen het ontwerp van het ontgrondingenplan gedurende twee maanden bij de provincie en bij de gemeenten over wier gebied het plan zich zal uitstrekken, voor een ieder ter inzage.
3. Gedeputeerde staten geven voor de terinzagelegging op geschikte wijze kennis van de vaststelling van het ontwerp. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het ontwerp ter inzage ligt, alsmede wie in de gelegenheid wordt gesteld van zijn zienswijze te doen blijken en op welke wijze dit kan geschieden.
4. Gedurende de in het tweede lid genoemde termijn kan een ieder zijn zienswijze naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren brengen.

Artikel 13

1. Binnen vier maanden na afloop van de in artikel 12, tweede lid, genoemde termijn stellen provinciale staten, de provinciale planologische commissie gehoord, het ontgrondingenplan vast. Zij kunnen hun beslissing voor ten hoogste twee maanden verdagen. De tweede volzin van artikel 12, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. Binnen een maand na vaststelling van het ontgrondingenplan leggen gedeputeerde staten het plan bij de provincie en bij de gemeenten gedurende een maand voor een ieder ter inzage. Zij geven voor de terinzagelegging op geschikte wijze kennis van de vaststelling. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het plan ter inzage ligt, alsmede voor wie en binnen welke termijn de mogelijkheid van beroep op de Kroon openstaat.

Artikel 14

1. Onze Minister stelt binnen twee jaar na vaststelling van de landelijke beleidsnota voor een gebied dat niet provinciaal is ingedeeld, een ontgrondingenplan vast dat het beleid van Onze Minister omtrent ontgrondingen in dat gebied aangeeft.
2. Een besluit van Onze Minister tot vaststelling van een ontgrondingenplan wordt niet genomen dan nadat het ontwerp voor een ieder gedurende twee maanden ter inzage is gelegd en een ieder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze over het ontwerp naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren te brengen.
3. Een ontgrondingenplan van Onze Minister wordt vastgesteld binnen vier maanden na de laatste dag waarop het ontwerp ter inzage heeft gelegen. De beslissing kan ten hoogste twee maanden worden verdaagd.
4. Een ontgrondingenplan van Onze Minister wordt binnen een maand na vaststelling gedurende een maand ter inzage gelegd. Onze Minister geeft voor de terinzagelegging in de Nederlandse Staatscourant en op andere geschikte wijze kennis van de vaststelling. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het plan ter inzage ligt, alsmede voor wie en binnen welke termijn de mogelijkheid van beroep op de Kroon openstaat.

Artikel 15

1. Tegen een besluit van provinciale staten dan wel van Onze Minister tot vaststelling van een ontgrondingenplan staat binnen vier weken na de dag waarop het plan ter inzage is gelegd, de mogelijkheid van beroep op de Kroon open voor degene die tijdig schriftelijk opvattingen over het ontwerp van dat plan kenbaar heeft gemaakt, en voor een ieder ten aanzien van een onderdeel in het vastgestelde plan dat afwijkt van het desbetreffende onderdeel in het ontwerp dan wel in het ontwerp ontbrak.
2. De voordracht tot het koninklijke besluit ingevolge het eerste lid wordt Ons gedaan door Onze Minister en Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te zamen.
3. Een ontgrondingenplan treedt niet in werking gedurende de maand van terinzagelegging en voorts niet, indien overeenkomstig het eerste lid beroep op de Kroon is ingesteld, zolang op dat beroep nog niet is beslist, tenzij met overeenkomstige toepassing van artikel 60a van de Wet op de Raad van State (Stb. 1986, 668) op een desbetreffend verzoek wordt beslist de schorsing op te heffen.

Artikel 16

Een ontgrondingenplan kan tussentijds gedeeltelijk worden gewijzigd. De bepalingen van deze titel zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 17

1. Onze Minister kan het provinciaal bestuur geheel of gedeeltelijk vrijstellen van het bepaalde in artikel 11, eerste tot en met vierde lid.
2. Onze Minister legt een besluit tot verlening van vrijstelling binnen een maand na vaststelling gedurende een maand ter inzage. Onze Minister geeft voor de ter inzagelegging in de Nederlandse Staatscourant en op andere geschikte wijze kennis van de vaststelling. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het besluit tot verlening van vrijstelling ter inzage ligt, alsmede voor wie en binnen welke termijn de mogelijkheid van beroep op de Kroon openstaat.
3. Tegen een besluit tot verlening van vrijstelling als bedoeld in het eerste lid, staat gedurende de termijn dat het besluit tot verlening ter inzage ligt, voor een belanghebbende de mogelijkheid van beroep op de Kroon open.

B.3 (Hoofdstuk III) ONTGRONDINGSVERGUNNING

Titel 1. De vergunning

Artikel 18

Het is verboden te ontgronden zonder vergunning of in afwijking van aan de vergunning verbonden voorschriften, dan wel als zakelijk gerechtigde of gebruiker van een perceel toe te laten dat aldaar zonder vergunning of in afwijking van aan de vergunning verbonden voorschriften wordt ontgrond.

Artikel 19

1. Artikel 18 is niet van toepassing op:

- a. ontgroning die verband houdt met het opsporen of winnen van delfstoffen, waarvoor een machtiging of een concessie als bedoeld in de artikelen 10 en 5 van de Mijnwet 1810 (Bulletin des lois no. 285), dan wel een vergunning als bedoeld in artikel 2 van de Wet opsporing delfstoffen (Stb. 1967, 258), dan wel een vergunning als bedoeld in het Groevenreglement 1947 (Stb. 1947, H 27), is verleend;
- b. ontgroning die verband houdt met het verkennen, opsporen of winnen van delfstoffen waarvoor een vergunning of een ontheffing als bedoeld in artikel 2 van de Mijnwet continentaal plat (Stb. 1965, 428) is verleend;
- c. ontgroning ter sanering van de bodem als bedoeld in van de Interimwet bodemsanering (Stb. 1982, 763) en de Wet bodembescherming (Stb. 1986, 374);
- d. ontgroning ter uitvoering van een landinrichtingsplan of een aanpassingsplan als bedoeld in de artikelen 73 en 101 van de Landinrichtingswet (Stb. 1985, 299), met uitzondering van de ontgrondingen welke geschieden ter verkrijging van het voor de werken nodige bodemmateriaal;
- e. ontgroning voor het planten of het rooien van bomen, struiken of andere gewassen;
- f. ontgroning bij de normale uitoefening van land-, tuin- of bosbouw, en
- g. ontgroning bij de uitvoering van normaal onderhoudswerk.

2. Bij provinciale verordening of, indien Onze Minister het bevoegde gezag is, bij algemene maatregel van bestuur, kan worden bepaald voor welke soorten ontgrondingen artikel 18 voorts niet van toe-

passing is, als de afweging en de bescherming van de bij zulke ontgrondingen betrokken belangen in ander verband voldoende worden geregeld, of als de gevolgen van zulke ontgrondingen gering zijn.

3. Bij provinciale verordening kunnen voor een of meer soorten ontgrondingen waarvoor krachtens het eerste of het tweede lid artikel 18 niet geldt, nadere regels worden gegeven omtrent een plicht tot melding aan gedeputeerde staten van een voorgenomen ontgroning en van de hoeveelheid en soort delfstof die door een ontgroning beschikbaar komt.

Artikel 20

1. Omtrent een vergunning wordt beschikt door gedeputeerde staten.
2. Gedeputeerde staten beschikken omtrent een vergunning voor ontgroning van in een algemene maatregel van bestuur genoemde of omschreven gronden en werken waar ontgroning directe gevolgen heeft voor het beheer van water in beheer bij het Rijk, in overeenstemming met Onze Minister.
3. In afwijking van het eerste lid wordt bij algemene maatregel van bestuur, gedeputeerde staten gehoord, bepaald voor welke wateren in beheer bij het Rijk en welke daarbij behorende gronden en werken in beheer bij het Rijk, door Onze Minister wordt beschikt.
4. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid berust voor ontgroning in een gebied dat niet provinciaal is ingedeeld, bij Onze Minister.

Artikel 21

1. Als adviseur worden voor de toepassing van dit hoofdstuk aangewezen:
 - a. het bestuur van de gemeente, het bestuur van het waterschap, de voorzitter van de Kamer van Koophandel en Fabrieken, de inspecteur van de ruimtelijke ordening, de inspecteur van de volksgezondheid, belast met de toezicht op de hygiëne van het milieu, en de directeur Landbouw, Natuur en Openlucht recreatie, alsmede
 - b. de hoofdingenieur-directeur van de Rijkswaterstaat in de provincie in geval gedeputeerde staten het bevoegde gezag zijn, dan wel
 - c. gedeputeerde staten in geval Onze Minister het bevoegde gezag is.

2. Bij provinciale verordening, dan wel ministeriële regeling voor de gevallen dat Onze Minister het bevoegde gezag is, kunnen een of meer andere overheidsorganen als adviseur worden aangewezen.

Artikel 22

1. Van de artikel 21 bedoelde adviseurs brengt in elk geval het gemeentebestuur advies uit zowel over de aanvraag om een vergunning of om een wijziging van de vergunning met de daaraan verbonden voorschriften, als over de ontwerp-beschikking op de aanvraag. Deze adviezen worden elk binnen een door het bevoegde gezag te stellen termijn door burgemeester en wethouders aan het bevoegde gezag gezonden.
2. In het door burgemeester en wethouders vastgestelde advies over de aanvraag wordt uitsluitel gegeven over de vraag hoe de ontgronding zich verhoudt tot het bestemmingsplan, tot de krachtens zodanig plan gestelde eisen of tot een in voorbereiding zijnd bestemmingsplan. Voorts wordt in het advies uitsluitel gegeven over de vraag of en welke planologische medewerking zou moeten worden verleend en over de vraag of het gemeentebestuur bereid is die medewerking te verlenen.
3. De gemeenteraad stelt het advies over de ontwerp-beschikking op de aanvraag vast. Indien in het ontwerp toewijzend wordt beschikt op de aanvraag en de ontgronding in strijd zou zijn met een bestemmingsplan, met de krachtens zodanig plan gestelde eisen of met een in voorbereiding zijnd plan, wordt, als het gemeentebestuur zich in het advies over de aanvraag heeft bereid verklaard planologische medewerking te verlenen, in het advies over de ontwerp-beschikking de stand van zaken bij het verlenen van planologische medewerking meegedeeld.

Artikel 23

1. Omtrent een vergunning met de daaraan verbonden voorschriften wordt niet dan na afweging van de bij de ontgronding betrokken belangen beschikt.
2. Een vergunning met de daaraan verbonden voorschriften wordt niet verleend of gewijzigd indien de ontgronding in strijd zou zijn met het ontgrondingenplan.
3. Een vergunning met de daaraan verbonden voorschriften wordt niet verleend of gewijzigd indien de ontgronding in strijd zou zijn met een bestemmingsplan, met de krachtens zodanig plan gestelde eisen of met een voorbereiding zijnd plan, tenzij het bestuur van de betrokken gemeente in zijn advies over de ontwerp-beschikking aan het bevoegde gezag heeft meegedeeld planologische medewerking te zullen verlenen, dan wel gedepu-

teerde staten aan het bestuur van de betrokken gemeente een aanwijzing geven of hebben gegeven als bedoeld in artikel 37, vijfde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

4. Indien het bevoegde gezag voornemens is toewijzend op de aanvraag betreffende ontgronding in een winplaats te beschikken, doch burgemeester en wethouders of de gemeenteraad niet bereid zijn de daarvoor noodzakelijke planologische medewerking te verlenen, geven gedeputeerde staten een aanwijzing als bedoeld in artikel 37, vijfde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zo nodig gevolgd door een uitnodiging als bedoeld in artikel 38, vierde lid, van die wet.
5. Voor zover nodig worden aan de vergunning voorschriften verbonden ten behoeve van bij de ontgronding betrokken belangen. De aan een vergunning verbonden voorschriften kunnen mede bestaan uit een voorschrift waarin ter vervanging van een voorschrift dat anders aan de vergunning zou zijn verbonden, aan de vergunninghouder de plicht wordt opgelegd een in het voorschrift bepaalde som geld te betalen en voorts ook uit een voorschrift waarin aan de vergunninghouder de keuze wordt gelaten tussen het nakomen van een vergunningsvoorschrift en het betalen van een in het voorschrift bepaalde som geld.
6. Het bevoegde gezag kan van de vergunninghouder verlangen zeker te stellen dat de verplichtingen die uit de vergunning met de daaraan verbonden voorschriften voortvloeien, worden nagekomen.

Titel 2. De totstandkoming van de beschikking op aanvraag

Artikel 24

Alvorens een aanvraag om een vergunning of om een wijziging van de vergunning met de daaraan verbonden voorschriften, dan wel om intrekking van de vergunning in te dienen pleegt de aanvrager vooroverleg met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente, met het bevoegde gezag en, indien Onze Minister het bevoegde gezag is, ook met gedeputeerde staten.

Artikel 25

1. Indien de aanvraag ontgronding in een winplaats betreft, verzoekt de aanvrager gelijktijdig met de indiening van de aanvraag aan het bestuur van de betrokken gemeente planologische medewerking.
2. Gedeputeerde staten coördineren de behandeling van de in het eerste lid bedoelde aanvraag en van het in het eerste lid bedoel-

de verzoek met toepassing van hoofdstuk 2 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1979, 442). Zij betrekken bij de gecoördineerde behandeling zo nodig andere aanvragen of verzoeken. Het gemeentebestuur en, indien Onze Minister het bevoegde gezag is, Onze Minister verlenen medewerking aan de gecoördineerde behandeling.

Artikel 26

Indien een aanvrager gelijktijdig met de indiening van de aanvraag tevens aan het bestuur van de betrokken gemeente planologische medewerking heeft verzocht, en het bestuur bereid is die medewerking te verlenen, verleent het bestuur die medewerking uiterlijk een maand nadat het bevoegde gezag op de aanvraag toewijzend heeft beschikt.

Artikel 27

Met betrekking tot de totstandkoming van de beschikking op de aanvraag is hoofdstuk 3, titel 3, afdeling 2, alsmede artikel 40w van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. ...) van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:

- a) anders dan in artikel 18 van die wet verdere regels met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag moet geschieden en de gegevens die door de aanvrager moeten worden verstrekt met het oog op de beoordeling van de aanvraag, worden gesteld bij provinciale verordening, of, indien Onze Minister het bevoegde gezag is, bij ministeriële regeling,
- b) anders dan in artikel 26, eerste lid, van die wet uiterlijk na vier maanden een exemplaar van het ontwerp van de beschikking aan de aanvrager wordt gezonden, en anders dan in artikel 36, eerste lid, van die wet het bevoegde gezag uiterlijk na zeven maanden de beschikking op de aanvraag geeft, en
- c) anders dan in artikel 38 van die wet de termijnen die in de artikelen 26, eerste lid, en 36 van die wet zijn genoemd, niet kunnen worden verlengd in het geval de aanvraag ontgronding in een winplaats betreft.

Titel 3. Ambtshalve wijziging of intrekking van de vergunning

Artikel 28

1. Het bevoegde gezag kan uit eigen beweging of op verzoek van een andere belanghebbende dan de vergunninghouder de vergunning met de daaraan verbonden voorschriften wijzigen of intrekken.
2. Op een besluit tot wijziging of tot intrekking als bedoeld in het eerste lid, zijn de artikelen 22, derde lid, 23 en 27 van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de ontwerp-beschikking tot wijziging of tot intrekking ten minste twee weken voor de terinzagelegging van de ontwerpbeschikking aan de vergunninghouder wordt toegezonden.

Titel 4. Stakingsbevel

Artikel 29

1. Het bevoegde gezag kan, al dan niet onder het stellen van nadere voorschriften, de gehele of gedeeltelijke staking van een ontgronding bevelen wanneer de bescherming van bij de uitvoering van de ontgronding betrokken belangen daartoe onverwijld noodzaakt.
2. Uiterlijk op het moment waarop het bevel tot staking wordt gegeven, legt het bevoegde gezag een ontwerp van de beschikking tot intrekking van de vergunning of tot wijziging van de vergunning met de daaraan verbonden voorschriften ter inzage en zendt een exemplaar van het ontwerp aan de vergunninghouder.
3. Het is verboden na een bevel tot staking van de ontgronding te ontgronden, dan wel als zakelijk gerechtigde of gebruiker van een perceel toe te laten dat aldaar wordt ontgrond.

Titel 5. Schadevergoeding

Artikel 30

1. Aan degene die tengevolge van een beschikking omtrent een ontgronding schade lijdt of zal lijden die redelijkerwijs niet of niet geheel tot zijn last behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende op andere wijze is verzekerd,

wordt door het bevoegde gezag een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toegekend.

2. De schadevergoeding kan worden toegekend, hetzij bij de beschikking omtrent een ontgronding, hetzij bij een afzonderlijke beschikking.

Artikel 31

1. Indien ten behoeve van een openbaar belang waarvan de behartiging niet of niet geheel behoort tot de taak van het bevoegde gezag, een beschikking wordt genomen naar aanleiding waarvan onder toepassing van artikel 30 schade wordt vergoed, kan het bevoegde gezag na het bestuur van het openbare lichaam welks belang geheel of gedeeltelijk wordt behartigd, te hebben gehoord, aan dat openbare lichaam de verplichting opleggen de met de toepassing van artikel 30 gemoeide kosten die het gevolg zijn van het behartigen van die belangen, geheel of gedeeltelijk te vergoeden.
2. Het bevoegde gezag kan de houder van de vergunning uiterlijk op de eerste dag dat de beschikking omtrent de vergunning met de daaraan verbonden voorschriften onherroepelijk is geworden, de verplichting opleggen de met de toepassing van artikel 30 gemoeide kosten geheel of gedeeltelijk te vergoeden.

Artikel 32

1. Indien bij de beschikking omtrent een ontgronding geen schadevergoeding is toegekend, kan zij worden aangevraagd.
2. De aanvraag om schadevergoeding wordt uiterlijk ingediend binnen drie maanden, nadat de beschikking omtrent een ontgronding onherroepelijk is geworden.

Artikel 33

1. De beschikking omtrent schadevergoeding wordt aan de aanvrager van de schadevergoeding dan wel aan de bij de schadevergoeding belanghebbende toegezonden.
2. De beschikking omtrent schadevergoeding waarbij tevens toepassing is gegeven aan artikel 31, eerste lid, wordt ook toegezonden aan het bestuur van het openbare lichaam.

B.4 (Hoofdstuk IV) DWANG- EN STRAFBEPALINGEN

Artikel 34

Onze Minister kan voor zover het de hem bij of krachtens deze wet toegekende bevoegdheden betreft voor de uitvoering van deze wet en van de daarop berustende bepalingen bestuursdwang toepassen of een dwangsom opleggen. De artikelen 124 tot en met 135b van de Provinciewet (Stb. ..., ...) met uitzondering van de artikelen 128, eerste tot en met derde lid, en 134 van die wet, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 35

Gedeputeerde staten en Onze Minister wijzen ieder ambtenaren aan belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde of bevolene.

Artikel 36

1. De toezichthoudende ambtenaar heeft voor zover dit naar zijn oordeel redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is, toegang tot niet tot woning bestemde gedeelten van vaartuigen en voertuigen die voor het vervoer van opprvlaktedelfstoffen zijn bestemd, en tot inrichtingen die voor ontgroning zijn bestemd. Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de sterke arm.
2. De toezichthoudende ambtenaar is bevoegd tot het onderzoeken van vaartuigen, voertuigen en hun lading voor zover dat naar zijn oordeel redelijkerwijs nodig is. Hij kan daartoe van de bestuurder van een voertuig of de schipper van een vaartuig vorderen dat deze zijn vervoermiddel tot stilstand brengt en naar een door hem aangewezen plaats overbrengt.
3. De toezichthoudende ambtenaar is bevoegd zich te doen vergezellen van door hem aangewezen personen.

Artikel 37

1. De toezichthoudende ambtenaar is bevoegd voor zover dit naar zijn oordeel redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is, inzage te vorderen en afschrift te nemen van boeken en andere zakelijke bescheiden die naar zijn oordeel redelijkerwijs betrekking hebben op:

- a. de aard of de samenstelling van bodemmateriaal,
 - b. het vervoer of de opslag van bodemmateriaal, of
 - c. de herkomst van bodemmateriaal.
2. De toezichthoudende ambtenaar is bevoegd voor zover dit naar zijn oordeel redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is, stoffen die hij aantreft op plaatsen waar hij toegang heeft, aan een onderzoek te onderwerpen en daarvan monsters te nemen.

Artikel 38

Een ieder is verplicht aan een toezichthoudende ambtenaar bij de uitoefening van zijn bevoegdheid desverlangd medewerking te verlenen.

Artikel 39

1. Aan artikel 1, onder 2., van de Wet op de economische delicten (Stb. 1950, K 258) wordt toegevoegd: de Ontgrondingenwet (Stb....,..), de artikelen 18 en 29, derde lid.
2. Het niet voldoen aan een vordering gedaan krachtens artikel 37, eerste lid, wordt gestraft met een hechtenis van ten hoogste veertien dagen of geldboete van de tweede categorie bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Stb. 1984, 92).
3. De in het tweede lid strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.
4. De Nederlandse strafwet is tevens toepasselijk op een ieder die op het Nederlands deel van het continentaal plat een in de artikelen 18 of 29, derde lid, strafbaar gesteld feit heeft begaan.

B.5 (Hoofdstuk V) OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 40

Bepalingen in algemene maatregelen van bestuur en in verordeningen van provincies inzake ontgrondingen blijven voor zover zij niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet gestelde regels, na de inwerkingtreding van deze wet van kracht, totdat daaromtrent op de wijze in deze wet bepaald voorzieningen zijn getroffen.

Artikel 41

1. Een onherroepelijk verleende vergunning met de aan de vergunning verbonden voorschriften krachtens de Ontgrondingenwet (Stb. 1965, 509) wordt gelijkgesteld met een vergunning met de aan de vergunning verbonden voorschriften krachtens deze wet.
2. Indien een aanvraag om een beschikking omtrent een vergunning ter openbare kennis is gebracht voor de dag van inwerkingtreding van deze wet, blijven ten aanzien van de beschikking op de aanvraag, alsmede ten aanzien van de bevoegdheid tot het verlenen van machtiging als bedoeld in artikel 12 van de Ontgrondingenwet (Stb. 1965, 509), de regels van de Ontgrondingenwet (Stb. 1965, 509) en de daarop berustende bepalingen van toepassing, totdat de beschikking op de aanvraag onherroepelijk is geworden.

Artikel 42

1. Voor ontgroning waarvoor voor de dag van inwerkingtreding van deze wet een concessie als bedoeld in artikel 5 van de Mijnwet 1810, is verleend, is artikel 19 niet van toepassing en zijn de bepalingen van de Mijnwet 1810 en van de Mijnwet van 1903 (Stb. 1904, 73) van overeenkomstige toepassing.
2. Indien voor ontgroning een vergunning als bedoeld in artikel 57 van de Mijnwet 1810 is verleend, wordt die vergunning met de aan de vergunning verbonden voorschriften gelijkgesteld met een vergunning met de aan de vergunning verbonden voorschriften krachtens deze wet.

Artikel 43

Degene die een ontgroning in uitvoering heeft waarvoor tot de inwerkingtreding van deze wet noch vergunning krachtens de Ont-

grondingenwet (Stb. 1965, 509) noch vergunning krachtens de Mijnwet 1810 was vereist, kan, indien voor de uitvoering een beschikking krachtens deze wet is vereist, deze uitvoering op dezelfde wijze voortzetten gedurende negentig dagen met ingang van de dag van inwerkingtreding van deze wet of, wanneer voor het verstrijken van deze termijn een aanvraag om beschikking krachtens deze wet is ingediend, totdat daaromtrent onherroepelijk is beschikt.

Artikel 44

Onze Minister stelt binnen drie maanden na de datum van inwerkingtreding van deze wet een ontwerp van de landelijke beleidsnota oppervlaktedelfstoffen vast en zendt het toe aan gedeputeerde staten, waarna de artikelen 8 en 9 van deze wet worden toegepast.

Artikel 45

1. Onze Minister kan in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op verzoek van gedeputeerde staten verklaren dat aan een voor de inwerkingtreding van deze wet door provinciale staten vastgesteld plan inzake de winning van een of meer oppervlaktedelfstoffen dan wel plan dat het beleid omtrent ontgroningen aangeeft, de gevolgen zijn verbonden die deze wet verbindt aan het ontgroningenplan.
2. Onze Minister legt een besluit betreffende de verklaring als bedoeld in het eerste lid binnen een maand na vaststelling gedurende een maand ter inzage. Onze Minister geeft voor de terinzagelegging in de Nederlandse Staatscourant en op andere geschikte wijze kennis van de vaststelling. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het besluit betreffende de verklaring ter inzage ligt, alsmede voor wie en binnen welke termijn de mogelijkheid van beroep op de Kroon openstaat.
3. Tegen een verklaring als bedoeld in het eerste lid, staat voor een belanghebbende de mogelijkheid van beroep op de Kroon open.

Artikel 46

Aan artikel 24 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt een derde lid toegevoegd, luidende: De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid bestaat niet voor zover het de noodzaak betreft van ontgroning van een winplaats die onherroepelijk is aangewezen in een ontgroningenplan als bedoeld in hoofdstuk II, titel 2, van de Ontgroningenwet (Stb. . . , . .).

Artikel 47

De onteigeningswet (Stb. 1851, 125) wordt als volgt gewijzigd:

- a. in artikel 40c wordt na het bepaalde onder 3. de punt vervangen door een puntkomma en toegevoegd: 4. onherroepelijk vastgestelde ontgrondingenplannen als bedoeld in hoofdstuk II, titel 2, van de Ontgrondingenwet (Stb. . . , . .);
- b. in artikel 72c, eerste lid, vervallen de woorden "welke van betekenis zijn voor de nationale economie".

Artikel 48

In art. 4, eerste paragraaf, van de Rivierenwet vervalt onderdeel f.

Artikel 49

De Mijnwet 1810 wordt als volgt gewijzigd:

- a. de artikelen 3, 57 tot en met 67, 71 en 72 vervallen;
- b. in artikel 1 van die wet wordt "sous les trois qualifications de mines, minières et carrières" vervangen door: sous les deux qualifications de mines et carrières;
- c. in artikel 5 van die wet wordt na het woord "exploitées" ingevoegd: d'une autre façon qu' à ciel ouvert.

Artikel 50

In artikel 1, eerste lid, van de Mijnwet continentaal plat worden in de derde alinea de woorden "en klei" vervangen door:, klei en andere vaste stoffen.

Artikel 51

1. De in of op het continentaal plat aanwezige oppervlakedelfstoffen zijn eigendom van de Staat.
2. De eigendom van de oppervlakedelfstoffen die met vergunning worden gewonnen, gaat door de winning over op de vergunninghouder.

Artikel 52

Voor de toepassing van de In- en uitvoerwet (Stb. 1962, 295) en de daarop berustende bepalingen wordt een stof die zich bevindt in het

werktuig waarmee die stof door ontgroning van het Nederlands deel van het continentaal plat is gewonnen, dan wel in een vervoermiddel dat die stof rechtstreeks van de ontgroning op het Nederlands deel van het continentaal plat naar het Nederlands grondgebied brengt, geacht in het vrije verkeer in Nederland te zijn.

Artikel 53

De Wet Bodemmaterialen Noordzee (Stb. 1974, 436) wordt ingetrokken.

Artikel 54

De Ontgrondingenwet (Stb. 1965, 509) wordt ingetrokken, onverminderd het bepaalde in artikel 41, tweede lid.

Artikel 55

1. Deze wet treedt in werking met ingang van de tweede kalendermaand na de datum van bekendmaking.
2. Voor de plaatsing van deze wet in het Staatsblad stelt Onze Minister de nummering van de artikelen, titels en hoofdstukken van deze wet opnieuw vast, en brengt de in deze wet voorkomende aanhaling van de artikelen, titels en hoofdstukken met de nieuwe nummering in overeenstemming.

Artikel 56

Deze wet kan worden aangehaald als: **Ontgrondingenwet.**

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

DE AUTEURS

Gedeputeerde J. van Dijkhuizen
Provincie Gelderland
Postbus 9090
6800 GX Arnhem. tel 085-592288

Mr. M.V. van Ginkel
Hoofddirectie van de Waterstaat / Afdeling Wetgeving
Koningskade 4
2596 AA 's-Gravenhage. tel 070-744519

Ir. W.J. van Grondelle
Stichting Natuur en Milieu
Donkerstraat 17
3511 KB Utrecht. tel 030-331328

Ir. J.A.M. 't Hoen
Dienst Landinrichting en Landbouw
Provincie Gelderland
Postbus 9090
6800 GX Arnhem. tel 080-262496

Ir. P. Ike
Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning
Fakulteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen. tel 050-633895

Drs. M.A.J. Knip
Burgemeester van de gemeente Hasselt
Postbus 23
8060 AA Hasselt. tel 05209-2633

Drs. B. van der Moolen
Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning
Fakulteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen. tel 050-633895

Mr. G.J.A. Sigmond
Federatie van Oppervlaktedelfstoffen
winnende Industrieën (FODI)
Postbus 1010
6501 BA Nijmegen. tel 080-222078

Prof. dr. H. Voogd
Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning
Fakulteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen. tel 050-633895